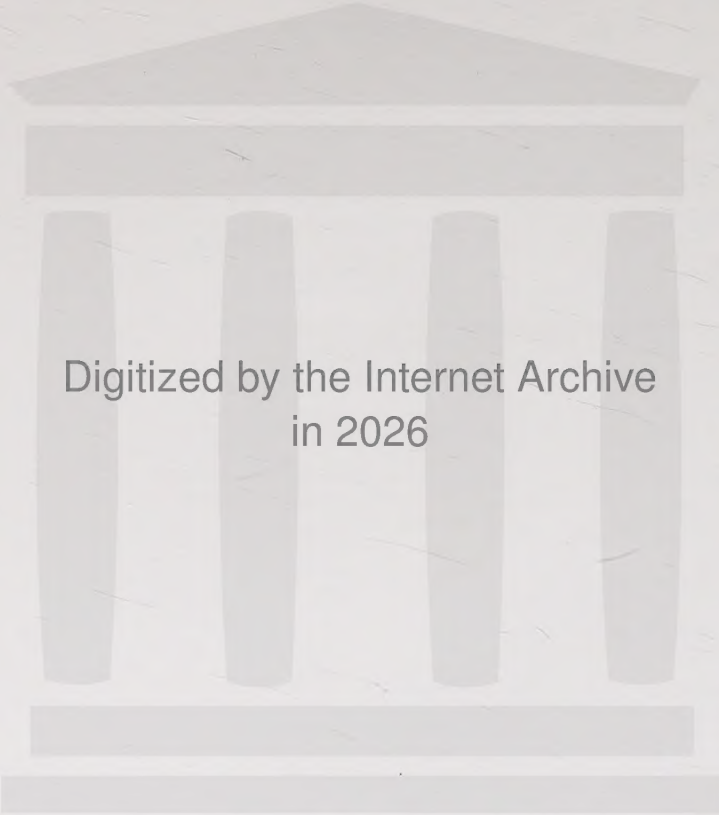


**Lerninhalte des Verwaltungsrechts
in der Ausbildung des gehobenen Dienstes
der allgemeinen Verwaltung
– Bestandsaufnahme und Entwurf
einer didaktischen Ordnung –**

Hans Blasius

1976



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555611_0013

Lerninhalte des Verwaltungsrechts
in der Ausbildung des gehobenen
Dienstes der allgemeinen Verwaltung
- Bestandsaufnahme und Entwurf
einer didaktischen Ordnung -

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von

Hans Blasius

1976

Referent: Professor Dr. Hans F. Zacher
Korreferent: Professor Dr. Peter Badura
Tag der mündlichen Prüfung: 13. Dezember 1976



Endbericht

Seite 1

Inhaltsverzeichnis

1. Der Mensch als komplexes System

1.1. Einführung in das Systemdenken	1
1.2. Systemische Betrachtung des Menschen	2
1.3. Systemische und nicht-systemische Ansätze	3

2. Modelle des Menschen

2.1. Modell des Menschen	4
2.2. Modell des Menschen	5
2.3. Modell des Menschen	6
2.4. Modell des Menschen	7
2.5. Modell des Menschen	8
2.6. Modell des Menschen	9
2.7. Modell des Menschen	10
2.8. Modell des Menschen	11
2.9. Modell des Menschen	12
2.10. Modell des Menschen	13

3. Systemische Therapie

3.1. Einführung in die Systemische Therapie	14
3.2. Systemische Therapie	15
3.3. Systemische Therapie	16
3.4. Systemische Therapie	17
3.5. Systemische Therapie	18
3.6. Systemische Therapie	19
3.7. Systemische Therapie	20
3.8. Systemische Therapie	21
3.9. Systemische Therapie	22
3.10. Systemische Therapie	23
3.11. Systemische Therapie	24
3.12. Systemische Therapie	25
3.13. Systemische Therapie	26
3.14. Systemische Therapie	27
3.15. Systemische Therapie	28
3.16. Systemische Therapie	29
3.17. Systemische Therapie	30
3.18. Systemische Therapie	31
3.19. Systemische Therapie	32
3.20. Systemische Therapie	33
3.21. Systemische Therapie	34
3.22. Systemische Therapie	35
3.23. Systemische Therapie	36
3.24. Systemische Therapie	37
3.25. Systemische Therapie	38
3.26. Systemische Therapie	39
3.27. Systemische Therapie	40
3.28. Systemische Therapie	41
3.29. Systemische Therapie	42
3.30. Systemische Therapie	43
3.31. Systemische Therapie	44
3.32. Systemische Therapie	45
3.33. Systemische Therapie	46
3.34. Systemische Therapie	47
3.35. Systemische Therapie	48
3.36. Systemische Therapie	49
3.37. Systemische Therapie	50
3.38. Systemische Therapie	51
3.39. Systemische Therapie	52
3.40. Systemische Therapie	53
3.41. Systemische Therapie	54
3.42. Systemische Therapie	55
3.43. Systemische Therapie	56
3.44. Systemische Therapie	57
3.45. Systemische Therapie	58
3.46. Systemische Therapie	59
3.47. Systemische Therapie	60
3.48. Systemische Therapie	61
3.49. Systemische Therapie	62
3.50. Systemische Therapie	63
3.51. Systemische Therapie	64
3.52. Systemische Therapie	65
3.53. Systemische Therapie	66
3.54. Systemische Therapie	67
3.55. Systemische Therapie	68
3.56. Systemische Therapie	69
3.57. Systemische Therapie	70
3.58. Systemische Therapie	71
3.59. Systemische Therapie	72
3.60. Systemische Therapie	73
3.61. Systemische Therapie	74
3.62. Systemische Therapie	75
3.63. Systemische Therapie	76
3.64. Systemische Therapie	77
3.65. Systemische Therapie	78
3.66. Systemische Therapie	79
3.67. Systemische Therapie	80
3.68. Systemische Therapie	81
3.69. Systemische Therapie	82
3.70. Systemische Therapie	83
3.71. Systemische Therapie	84
3.72. Systemische Therapie	85
3.73. Systemische Therapie	86
3.74. Systemische Therapie	87
3.75. Systemische Therapie	88
3.76. Systemische Therapie	89
3.77. Systemische Therapie	90
3.78. Systemische Therapie	91
3.79. Systemische Therapie	92
3.80. Systemische Therapie	93
3.81. Systemische Therapie	94
3.82. Systemische Therapie	95
3.83. Systemische Therapie	96
3.84. Systemische Therapie	97
3.85. Systemische Therapie	98
3.86. Systemische Therapie	99
3.87. Systemische Therapie	100
3.88. Systemische Therapie	101
3.89. Systemische Therapie	102
3.90. Systemische Therapie	103
3.91. Systemische Therapie	104
3.92. Systemische Therapie	105
3.93. Systemische Therapie	106
3.94. Systemische Therapie	107
3.95. Systemische Therapie	108
3.96. Systemische Therapie	109
3.97. Systemische Therapie	110
3.98. Systemische Therapie	111
3.99. Systemische Therapie	112
3.100. Systemische Therapie	113

Meiner lieben Frau Waltraut

Inhaltsverzeichnis

Seiten

Einleitung	1
1. Der Beamte des gehobenen Verwaltungsdienstes	4
1.1. Laufbahnen und Laufbahngruppen	4
1.2. Speziell: Vorbildung und Ausbildung	5
1.3. Ausbildung als Einflußfaktor	6
2. Didaktik und Curriculum	11
2.1. Begriff der Didaktik	11
2.2. Begriff des Curriculums	13
2.3. Folgerungen für die vorliegende Arbeit	18
2.4. Evaluation	19
2.5. Lehr- und Lernmethode	21
2.5.1. Ablauf einer Gemeinderatsstizung	25
2.5.2. Diskussion von Organisations- problemen	26
2.5.3. Erarbeiten eines Normentwurfes	26
3. Modellvorstellungen für die Dadaktik des Verwaltungsrechts?	28
3.1. Die Funktion von Modellen	28
3.2. Modelle grundlegender didaktischer Theorien	29
3.2.1. Normative Didaktik	30
3.2.1.1. "Allgemeine" Lernziele	31
3.2.1.2. Ausbildung als Entschei- dungssektor	32
3.2.2. Geisteswissenschaftliche Didaktik	33
3.2.3. Informations- und systemtheore- tische Modelle	35
3.2.4. Lerntheoretischer Modellansatz	40
3.3. Die Aspektrelevanz verschiedener Modell- ansätze	42
3.4. Methodisches Instrumentarium der Arbeit	44
3.4.1. Geisteswissenschaftliche Orientierung	44
3.4.2. Verwertung sozialwissenschaftlich ge- wonnener Ergebnisse	46
3.4.3. Kritik empirischer Verfahren	47
3.4.4. Prognose zukünftiger Verwaltungstätig- keit	49
3.5. Exkurs: Verwaltung und Staatsaufgaben	53

	Seiten
4. Legitimation	57
4.1. Das Legitimationsproblem	57
4.2. Verschiedene Aspekte des Legitimationsproblems	58
4.2.1. Plausibilität der Lernziele und -inhalte	58
4.2.2. Mitwirkung der Adressaten	61
4.2.3. Autonome Institutionen oder Staat?	66
4.2.4. Verwaltung oder Parlament?	70
4.2.5. Mitwirkung von Experten	75
4.2.6. Exkurs: StGH Bremen zur einstufigen Juristenausbildung	78
5. Allgemeine Anforderungen an eine Didaktik des Verwaltungsrechtes und berufliche Verwendungssituationen	83
5.1. Lernziele als Verhaltensweisen	83
5.2. Allgemeine und tätigkeitsbezogene Lernziele?	85
5.3. Lernzieleinteilungen (Lernzieltaxonomien)?	91
5.3.1. Materiale und formale Lernziele und -inhalte?	91
5.3.2. Kognitive, affektive und psychomotorische Lernziele	92
5.4. Arbeitsplatzbeschreibungen und Berufsbild	98
5.5. Das Berufsbild des Beamten des gehobenen Verwaltungsdienstes	100
5.5.1. Berufsbild (Generalist - Spezialist)	101
5.5.2. Berufsbild der juristischen Berufe	103
5.5.2.1. Berufliche Mobilität	103
5.5.2.2. Materiale Berufsmerkmale	106
5.5.2.3. Der "kritische" Jurist	109
5.5.3. Das Berufsbild des Verwaltungsbeamten (Berufsfeld öffentliche Verwaltung)	110
5.5.3.1. Die Verwaltung als eigenes Berufsfeld	110
5.5.3.2. "Entscheiden" als Verwaltungscharakteristikum?	113
5.5.3.3. Verwaltungsgeneralist oder Verwaltungsspezialist?	118
5.5.3.4. Legalismus der Verwaltung?	121
5.5.4. Der gehobene Verwaltungsbeamte	128
5.5.4.1. Die Stellung des gehobenen Verwaltungsbeamten	129
5.5.4.2. Folgerungen für die Ausbildung	132

6. Kataloge allgemeiner, affektiver (sozialer) und formaler Lernziele und -inhalte der Verwaltungsausbildung	136
6.1. Allgemeine Lernziele und -inhalte	136
6.1.1. Allgemeinbildung	137
6.1.2. Sozialisation	138
6.1.3. Personale Selbstverwirklichung	139
6.1.4. Entfaltung der Leistungsfähigkeit	140
6.1.5. Demokratieverständnis	141
6.1.6. Mündigkeit	142
6.1.7. Fähigkeit zur Partizipation	144
6.1.8. Befähigung zur Emanzipation	146
6.2. Affektive (soziale) Lernziele und -inhalte der Verwaltungsausbildung	149
6.2.1. Beobachtung, Diagnose, Information	150
6.2.2. Kommunikation und Kooperation	151
6.2.3. Fragehaltung, Kritikbewußtsein, Problemlösungsverhalten, Kreativität	153
6.2.4. Leistungsbereitschaft	155
6.2.5. Bürgernähe, humanes Verhalten	157
6.2.6. Verantwortungsbereitschaft	158
6.2.7. Loyalität, Anerkennen ethisch-sittlicher Werte	160
6.2.8. Verpflichtung auf den demokratisch-sozialen Rechtsstaat	161
6.3. Formale Lernziele und -inhalte	164
6.3.1. Informationsverarbeitung	166
6.3.2. Entwickeln von Selbständigkeit	168
6.3.3. Kommunikation, Koordination, Kooperation	170
6.3.4. Führungsverhalten	174
6.3.5. Methodenwissen	176
6.3.6. Problemdenken, Kreativität	182
6.3.7. Entscheiden und Planen	185
7. Didaktik und Fachwissenschaft	189
7.1. Lehr- und Stoffplan?	189
7.2. Fachdidaktik	190
7.2.1. Allgemeine Überlegungen und Erkenntnisse	190
7.2.2. Fachdidaktische Erwägungen für Rechtsfächer	192
7.3. Rechtsdidaktik oder Didaktik des Verwaltungsrechts?	199
7.3.1. Oberste Werte und Rechtsgrundsätze	199
7.3.2. Dogmatik und insbesondere Methodik als Klammer einer Rechtsdidaktik?	200

7.4. Besonderes Verwaltungsrecht ^a oder Allgemeines Verwaltungsrecht?	204
8. Lerninhalte des Verwaltungsrechts	212
8.1. Einleitende Bemerkungen	212
8.1.1. Lernziele und Lerninhalte des Verwaltungsrechts	212
8.1.2. Lerninhalte des Allgemeinen Verwaltungsrechts	213
8.1.3. Lerninhalte des Besonderen Verwaltungsrechts	214
8.2. Das Allgemeine Verwaltungsrecht	215
8.2.1. Dogmen- und Methodenwissen	215
8.2.2.1. Einführung in die öffentliche Verwaltung	216
8.2.2.2. Verwaltungsorganisation einschließlich Kontrolle und Aufsicht	216
8.2.3.1. Handeln, insbesondere Handlungsformen der Verwaltung	217
8.2.3.2. Grundsätze des Verwaltungshandelns	219
8.2.3.3. Der Verwaltungsakt	219
8.2.4. Verwaltungsrechtliche Verhältnisse	220
8.2.5. Öffentliche Einrichtungen, Anstaltsrecht	221
8.2.6. Verwaltungsverfahren	222
8.2.7. Rechtsschutz vor Verwaltungshandeln	223
8.2.8. Staatliche Ausgleichsleistungen	224
8.3. Das Besondere Verwaltungsrecht	225
8.3.1. Eingreifende Verwaltung	226
8.3.2. Lenkende Verwaltung	226
8.3.3. Leistende Verwaltung	227
8.3.4. Planende und gestaltende Verwaltung	228
8.3.5. Spezielle Rechtsverhältnisse des Verwaltungsrechts	229
8.3.6. Rechtliche Binnenstruktur der Verwaltung; Mitwirkung Außenstehender	230
8.3.7. Rechtstechnische Lenkung des Verwaltungsapparates	231
8.3.8. Finanzierung des Staats- und Verwaltungsapparates	232
9. Verwaltungsrecht und Nachbarfächer	234
9.1. Allgemeines	234
9.2. Verwaltungsrecht und juristische Nachbarfächer sowie Staatslehre	236

	Seiten
9.2.1. Staatsrecht, Staatslehre	236
9.2.2. Zivilrecht	239
9.2.3. Strafrecht	244
9.3. Verwaltungsrecht und Sozialwissenschaften	244
9.3.1. Allgemeines	244
9.3.2. Politologie	248
9.3.3. Soziologie	250
9.3.4. Wirtschaftswissenschaften	251
9.3.5. Verwaltungswissenschaft(en) / Verwaltungslehre	253
Schlußbemerkungen und Zusammenfassung	260

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

- Achterberg, Norbert: Reform der juristischen Ausbildung und Gesamthochschule, JZ 1974, 165 ff.
- Arbeitsgruppe "Einstufige Juristenausbildung": Erster und Zweiter Bericht gemäß Artikel 2 § 1 Abs. 4 des Gesetzes zur Einführung der einstufigen Juristenausbildung vom 30. April 1973, Hamburg 1974
- Baars, Bodo A.: Strukturmodelle für die öffentliche Verwaltung, Köln-Berlin-Bonn-München, 1973
- Bachof, Otto: Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, Bericht, VVDStRL Heft 30, Berlin-New York, 1972, S. 193 ff.
- Badura, Peter: Das Verwaltungsverfahren, in: Erichsen/Martens (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin-New York 1975, S. 233 - 298
- Banner, Gerhard: Die Anforderungen der Kommunalverwaltung an ein Verwaltungsstudium, Der Städtetag 1975, 72 ff.
- Battis, Ulrich: Juristische Verwaltungslehre, Die Verwaltung 1975, 413 ff.
- Bauer, Hans: Das Ende des deutschen Gymnasiums, Freiburg, 1973
- Baumann, Jürgen: Einführung in die Rechtswissenschaft, München, 4. Auflage 1974
- Beamtenbund, Deutscher: Gutachten zur Reform der Vor- und Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes, Bad Godesberg, o. J., unveröffentlicht, zitiert: Gutachten Deutscher Beamtenbund
- Beckmann, Hans-Karl: Aspekte der geisteswissenschaftlichen Didaktik, in: Modelle grundlegender didaktischer Theorien, Hannover, 1972, S. 73 ff.
- Behr, Marhild von/
Schultz-Wild, Rainer: Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst, Band 9 der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden, 1973
- Belz, Rainer: Wichtige Änderungen im Polizeirecht von Baden-Württemberg, DÖV 1974, 766 ff.

- Bender, Rolf: Zur Notwendigkeit einer Gesetzgebungslehre, dargestellt an aktuellen Problemen der Justizreform, Stuttgart, 1974.
- Bildungsrat, Deutscher: Empfehlungen der Bildungskommission (Struktur für das Bildungswesen); verabschiedet auf der 27. Sitzung der Bildungskommission am 13.2.1970
- Blankertz, Herwig: Theorien und Modelle der Didaktik, München, 6. Auflage 1972
- Blasius, Hans: Modelle einer integrierten Ausbildung des höheren Dienstes in der allgemeinen Verwaltung, BWVPr 1975, 98 ff.
- Übungsklausur Verwaltungslehre: "Wassermangel und Behördenorganisation", BWVPr 1974, 160 ff.
- Widerspruchsverfahren (§ 68 VwGO) und Schulfreiheit, SKV 1972, 6 ff.
- Aufbauschemata zur Bearbeitung verwaltungsrechtlicher Fallgestaltungen, BWVPr 1975, 15 ff. = SKV 1975, 333 ff.
- Übungsklausur Verwaltungslehre: Universitätsstudium, Studium an der Fachhochschule und Laufbahnrecht (Aufstieg), BWVPr 1975, 281 ff.
- Bloom, Benjamin S.u.a.: Taxonomie von Lernzielen im kognitiven Bereich (Übersetzung von Fünér u. Horn, übersetzt nach der 16. Auflage 1971), Weinheim u. Basel, 4. Auflage 1974, zitiert: Bloom u.a.
- Böhm, Wolfgang: Die einstufige Juristenausbildung in Bremen - Zwischen Reform und Reformation, JuS 1974, 679 ff.
- Bosetzky, Horst: "Dunkelfaktoren" bei Beförderungen im öffentlichen Dienst, Die Verwaltung, 7. Band, 1974, S. 427 ff.
- Boose, Wolfgang: Anmerkung zu BVerwG DÖV 1975, 349 in DÖV 1975, 350 ff.
- Brand, K. Jürgen: Der Unterricht des Rechts an den Schulen, jur. Dissertation, Köln, 1972

- Breitenstein, Peter: Die theoretische Ausbildung zum gehobenen allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst auf der Schwelle zwischen Verwaltungsschule und Fachhochschule, SKV 1973, 227 ff.
- Fachhochschulen für Verwaltung und curriculare Entwicklung am Beispiel der Wirtschaftswissenschaften, SKV 1974, 35 ff.
- Breunig, Norbert: Reform der Verwaltungsbildung - Überlegungen am Beispiel Hessen, SKV 1974, 327 ff.
- Brinkmann, Gerhard: Methodik der Ermittlung des Fortbildungsbedarfs des höheren Verwaltungsdienstes, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 54, Berlin, 1974, S. 125 ff., zitiert: Brinkmann, Speyer Bd. 54
- Brinkmann, Gerhard/
Pippke, Wolfgang/
Rippe, Wolfgang: Die Tätigkeitsfelder des höheren Verwaltungsdienstes - Arbeitsansprüche, Ausbildungserfordernisse, Personalbedarf. Forschungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 2339, Opladen, 1973, zitiert: Brinkmann u.a.
- Bull, Hans Peter: Einstufige Juristenausbildung im Aufbau, JuS 1974, 266 ff.
- Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Hamburg, 1973
- Buse, Michael J.,
unter Mitarbeit von
Dina von Dewitz: Einführung in die Politische Verwaltung, Stuttgart 1975
- Child, J.L.: Sozialisation (Sozialisierungsprozeß), in: Bernsdorf, Wilhelm (Hrsg.), Wörterbuch der Soziologie, Frankfurt, 1969/1972, S. 762 ff.
- Coing, Helmut: Bemerkungen zu dem Modellentwurf für die einstufige Juristenausbildung in Hessen, JuS 1973, 797 ff.
- Corell, Werner: Lernen und Verhalten, Lizenzausgabe Frankfurt 1972
- Cube, Felix von: Der informationstheoretische Ansatz in der Didaktik, in: Modelle grundlegender didaktischer Theorien, Hannover, 1972, S. 117 ff.

- Dagtoglou, Prodromos: Die verfassungspolitische Problematik einer Reform des öffentlichen Dienstes, in: Band 6 der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden, 1973, S. 13-135
- Dammann, Klaus: Verwaltungswissenschaft und Rechtswissenschaft, in: Grimm (Hrsg.), Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften, Band 1, Frankfurt, 1973, S. 107 ff.
- Dauenhauer, Erich: Curriculumforschung München 1976
- Derlien, Hans-Ulrich: Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, Die Verwaltung, 1974, S. 1 ff.
- Deutsch, Karl W.: Politische Kybernetik-Modelle und Perspektiven, Freiburg, 2. Auflage 1970, nach der erweiterten Neuausgabe von 1966 aus dem Amerikanischen übersetzt von Erwin Häckel
- Diederichsen, Uwe: Einführung in das wissenschaftliche Denken, Düsseldorf, 2. Auflage 1972
- Dietz, Lutz: Verfassungsfragen lernzielorientierter Curricula, DVBl. 1975, 389 ff.
- Dillkofer, Heide/ Kuhlmann, Jürgen: Probleme der Durchführung von Situationsanalysen, in: Ellwein/Zoll (Hrsg.), Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften, Opladen, 1975, S. 35-72
- Dohmen, Günther: Einleitung, in: Dohmen (Hrsg.), Forschungstechniken für die Hochschuldidaktik, München, 1971, S. 11 ff.
- Doll, Peter: Funktionsanalysen - Grundlagen verwaltungsbezogener Berufsausbildung, SKV 1971, 309 ff.
- Doll, Peter/ Jenner, Rolf: Die Einbeziehung der Ausbildung zum gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst in den Fachhochschulbereich, SKV 1969, 59 ff.
- Ebert, Kurt: Das Recht des öffentlichen Dienstes, Berlin, 1965

- Eichhorn, Peter: Was die Ökonomen ignorieren, Wirtschaftswoche Nr. 22 vom 25.5.1973, S. 36 ff.
- Thesen und Bericht: Fortbildungsbedarf des höheren Verwaltungsdienstes auf dem Gebiet des Führungswissens, Anforderungen der Verwaltungsumwelt, in: Band 54 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin, 1974, S. 90 ff., zitiert: Eichhorn, Speyer Bd. 54
- Die öffentliche Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb, in: Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff, München 1973, S. 39 - 63, zitiert: Eichhorn, Festschrift Wolff
- Ellwein, Thomas: Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben, DÖV 1972, 13 ff.
- Bildungspolitische Aspekte der Fortbildung, in: Fortbildung des höheren Verwaltungsdienstes, Band 54 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin, 1974, S. 21 ff., zitiert: Ellwein, Bildungspolitische Aspekte
- Einführung, in: Ellwein/Zoll (Hrsg.), Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften, Opladen, 1975, S. 13-16
- Zur Problematik der Bestimmung von Lernzielen und Lerninhalten, in: Ellwein/Zoll (Hrsg.), S. 157-188
- Ellwein, Thomas/
Zoll, Ralf: (Hrsg.), Zusammenfassung der Lernziele und Lerninhalte zu Lehrinhalten, in: Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften, S. 241-290
- Engisch, Karl: Einführung in das juristische Denken, Stuttgart, 3. Auflage 1956 und 5. Auflage 1971
- Enquete-Kommission: Zwischenbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, Deutscher Bundestag, Presse- und Informationszentrum (Hrsg.), Fragen der Verfassungsreform, Zur Sache 1/73, Bonn
- Erichsen, Hans-Uwe/
Martens, Wolfgang: Das Verwaltungshandeln, in: Erichsen/Martens (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin-New York, 1975, S. 115-232

- Ernsperger, Bruno: Gruppendynamik und Didaktik der Erwachsenenbildung, Stuttgart, 1973
- Esser, Josef: Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung, Frankfurt, 1972
- Fick, Dieter/
Kübler, Hartmut/
Landfester, Rüdiger: Gutachten zu der geplanten Neuordnung der Ausbildung für den gehobenen nicht-technischen Verwaltungsdienst, Verwaltungszeitung Baden-Württemberg 1974, 103 ff., zitiert: Fick u.a.
- Fillbrandt, Hartmut: Überlegungen zur objektiven Erfassung von Schulleistungen, in: Lehrer messen Leistung, Mainz, 1972, S. 43-50
- Flitner, Wilhelm: Allgemeine Pädagogik, Stuttgart, 5. Auflage, o.J.
- Gagel, Walter: Sicherung vor Anpassungsdidaktik? Curriculare Alternativen des politischen Unterrichts: Robinsohn oder Blankertz, in: Schörken, Rolf (Hrsg.), Curriculum "Politik", Opladen, 1974, S. 15 ff.
- Gagné, Robert M.: Die Bedingungen des menschlichen Lernens (aus dem Amerikanischen übersetzt von Helmut Skowronek), Hannover, 3. Auflage 1973, nach der 2. amerikanischen Auflage
- Genscher, Hans-Dietrich: Berufsbeamtentum und Zukunft des öffentlichen Dienstes, SKV 1973, 259 ff.
- Glück, Gerhard: Theorien und Instrumente zur Lernzielbeschreibung, in: Dohmen (Hrsg.), Forschungstechniken für die Hochschuldidaktik, München, 1971, S. 38 ff.
- Göb, Rüdiger: Probleme der Verwaltungsstruktur im modernen Staat, SKV 1973, 3 ff.
- Möglichkeiten und Grenzen der Stadtentwicklungsplanung, DÖV 1974, 86 ff.
- Grimm, Dieter: Staatsrechtslehre und Politikwissenschaft, in: Grimm (Hrsg.), Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften, Band 1, Frankfurt, 1973, S. 53-67

- Habermeyer, Werner: Zur Organisation des Studiums, Das Projektstudium, in: Ellwein/Zoll (Hrsg.), Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften, Opladen, 1975, S. 217-240
- Hartisch, Andreas: Verfassungsrechtliches Leistungsprinzip und Partizipationsverbot im Verwaltungsverfahren, Berlin, 1975
- Hebb, Donald O.: Einführung in die moderne Psychologie, (übertragen von Bertram E. Stöffelmayr), Weinheim-Berlin-Basel, 4./5. Auflage 1969
- Heimann, Paul: Didaktik 1965, in: Unterricht, Analyse und Planung, Hannover, 6. Auflage 1972, S. 7 ff.
- Heldrich, Andreas: Das Trojanische Pferd in der Zitadelle des Rechts? JuS 1974, 281 ff.
- Henk-Rietmüller, Ursula: Unterricht als Forschungsobjekt, in: Dohmen (Hrsg.), Forschungstechnik für die Hochschuldidaktik, München, 1971, S. 21 ff.
- Hennecke, Frank: Anmerkung zu VG Hamburg DÖV 1973, 54 in DÖV 1973, 56 f.
- Anmerkung zu BayVerfGH DÖV 1974, 67 2 in DÖV 1974, 674
- Hesse, Joachim: Vorwort zu Gerhard Banner, Die Anforderungen der Kommunalverwaltung an ein Verwaltungsstudium, Der Städte-tag 1975, 72.
- Hesse, Konrad: Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, DÖV 1975, 437 ff.
- Der Hessische Minister der Justiz (Hrsg.): Einstufige Juristenausbildung in Hessen, Bericht und Modellentwurf der Hessischen Reformkommission für eine einstufige Juristenausbildung, - Wiesbadener Modell -, Wiesbaden 1973, zitiert: Hessische Reformkommission

- Hirsch, Waldemar W.: Gebremste Reförm, Zum Verordnungsentwurf über die Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin, ZBR 1972, 205 ff.
- Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Bericht über das Verwaltungswissenschaftliche Aufbaustudium in Speyer, Speyer, 1975, unveröffentlicht
- Holland, Ralf: Allgemeines Verwaltungsrecht dargestellt in 15 Schaubildern, Heft 1 Optisches Verwaltungsrecht, Herne-Berlin, 1974
- Huhn, Diether: Die Fachhochschule für Rechtspflege und Verwaltung Berlin, ZBR 1974, 145 f.
- Hummel, Gerhard: Die Neuordnung der Ausbildung für den gehobenen Verwaltungsdienst in Baden-Württemberg, ZBR 1973, 265 ff.
- Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Vorschläge für eine bürgerfreundliche und effektive Verwaltung; Bericht der Arbeitsgruppe innere Verwaltungsreform, Stuttgart, Oktober 1974, zitiert: Arbeitsgruppe Innenministerium
- Innenministerium Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Modell einer Zentralen Verwaltungsschule des Landes Rheinland-Pfalz für die Ausbildung der Anwärter des mittleren und gehobenen nichttechnischen Dienstes in der staatlichen Verwaltung und in der Kommunalverwaltung; Bericht der vom Innenministerium des Landes Rheinland-Pfalz eingesetzten Sachverständigenkommission, Mainz, 1973, unveröffentlicht, zitiert: Modell Zentrale Verwaltungsschule
- Joerger, Gernot/
Geppert, Manfred: Grundzüge der Verwaltungslehre, Stuttgart, 1974
- Jüchter, Heinz Theodor: Programmierte Erwachsenenbildung, Braunschweig, 1970
- Junker, Günter: Die Neuordnung der Ausbildung für den gehobenen nichttechnischen Dienst in pädagogischer Sicht, SKV 1973, 374 f.

- Justizministerium des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.): Einstufige Juristenausbildung, Kiel, 1972, Schriften des Justizministeriums, Heft 2, zitiert: Juristenausbildung Kiel
- Karehnke, Helmut: Zur Einteilung in Referate und andere Grundeinheiten in Bundesministerien, DVBl. 1973, 833 ff.
- Katz, Alfred: Politische Verwaltungsführung in den Bundesländern, Berlin, 1975
- Kaupen, Wolfgang: Über die Bedeutung des Rechts und der Juristen in der modernen Gesellschaft - Ein strukturell-funktionaler Ansatz, in: Kaupen W. und Werle Raymund (Hrsg.), Soziologische Probleme juristischer Berufe, Göttingen, 1974, S. 15 ff.
- Kern, Ernst A.: Gibt es allgemeingültige Grundsätze des praktischen Verwaltungshandelns? DÖV 1973, 188 ff.
- Kettling, Wolfdieter: Fachhochschule für Verwaltung - Ressortübergreifende oder ressortgebundene Lösung? ZBR 1975, 7 ff.
- Kilian, Wolfgang: Juristische Entscheidung und elektronische Datenverarbeitung, Frankfurt, 1974
- Klafki, Wolfgang: Didaktik, in: Neues Pädagogisches Lexikon, Stuttgart, 1971, Sp. 229-235, zitiert: Klafki, Didaktik
- Studien zur Bildungstheorie und Didaktik, Weinheim-Berlin-Basel, 10. Auflage 1970, zitiert: Klafki, Studien
- Didaktik und Methodik, in: Groothoff, Pädagogik (Fischer-Lexikon), Frankfurt, 1971, S. 50 ff., zitiert: Klafki, Didaktik und Methodik
- Knöpfle, Franz: Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, DVBl. 1974, 707 ff.
- König, Klaus: Entwicklungen des Verwaltungsstudiums in den Vereinigten Staaten von Amerika, DÖV 1975, 456 ff.

- Kommission für die Reform der Juristenausbildung beim Justizministerium Baden-Württemberg: Vorschläge für eine einstufige Juristenausbildung, Bericht, Stuttgart, 1971, zitiert: Juristenausbildung Bad.-Württ.
- Kommission zur Gestaltung der einstufigen Juristenausbildung an der Universität Augsburg auf der Grundlage des Münchner Modells: Bericht, o. Ort und o.J., zitiert: Münchner Modell
- Krause, Hans G.: Von der Kunst des Testens, Verwaltungszeitung Baden-Württemberg, 1976, Nr. 2, S. 8 ff.
- Krause, Peter: Rechtsformen des Verwaltungshandelns, Berlin, 1974
- Krawietz, Werner: Welche Methode lehrt die juristische Methodenlehre? JuS 1970, 425 ff.
- Kriele, Martin: Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29, 46-84, Berlin-New York, 1971
- Kronstein, Heinrich: Juristische Ausbildung in der modernen Gesellschaft, Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), B 37/70, S. 27 ff.
- Krüger, Wilfried/
Reichard, Christoph/
Schierenbeck, Henner: Simulation kommunaler Planungs- und Abrechnungsprozesse, SKV 1973, 270 ff., zitiert: Krüger u.a.
- Krüsselberg, Hans-Günter: Wirtschaftswissenschaft und Rechtswissenschaft, in: Grimm (Hrsg.), Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften, Band 1, Frankfurt, 1973, S. 168-192
- Kübler, Hartmut: Organisation und Führung in Behörden, Stuttgart, 1974
- Kühne, H.H.: Planspiele im Strafprozeß - der Versuch einer Vorlesung mit Filmarbeiten, JuS 1974, 135 f.
- Kube, Edwin: Führungsmodelle, moderne Führungsgrundsätze und Managementtechniken in der Verwaltungspraxis, DVBl. 1973, 869 ff.
- Den Bürger überzeugen, Stuttgart, 1973
- Kummer, Bernd: Zur Verwaltungsausbildung im juristischen Vorbereitungsdienst, DÖV 1976, 145 ff.

- Lange, Elmar/
Luhmann, Niklas: Juristen - Berufswahl und Karrieren, Verwaltungsarchiv (65. Band) 1974, 113 ff.
- Larenz, Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, Berlin-Heidelberg-New York, 3. Auflage 1975,
zitiert: Larenz, Methodenlehre
- Aufgabe und Eigenart der Jurisprudenz, JuS 1971, 449 ff.
- Lautmann, Rüdiger: Soziologie und Rechtswissenschaft, in: Grimm (Hrsg.), Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften, Band 1, Frankfurt, 1973, S. 35-49
- Laux, Eberhard: Führung und Führungsorganisation in der öffentlichen Verwaltung
Stuttgart, 1975
- Managementmodelle für die öffentliche Verwaltung? DVBl. 1972, 167 ff.
- Lecheler, Helmut: Verwaltung als "außerparlamentarische Gewalt", DÖV 1974, 441 ff.
- Leisner, Walter: Der Eigentümer als Organ der Wirtschaftsverfassung, DÖV 1975, 73 ff.
- Lenk, Klaus: Juristen in der öffentlichen Verwaltung, Die Verwaltung 1975 (8. Band), S. 277 ff.
- Juristenausbildung zwischen Wissenschaftlichkeit und Berufspraxis, ZRP 1975, 234 ff.
- Lotz, Klaus Werner: Fragen zur künftigen Ausbildung des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes in Bayern, ZBR 1972, 225 ff.
- Luhmann, Niklas: Theorie der Verwaltungswissenschaft, Köln u. Berlin, 1966,
zitiert: Luhmann, Theorie
- Rechtssystem und Rechtsdogmatik, Stuttgart, 1974,
zitiert: Luhmann, Rechtssystem
- Rechtssoziologie, Reinbek bei Hamburg, 1972,
zitiert: Luhmann, Rechtssoziologie

- Luhmann, Niklas: Zweck-Herrschaft-System, Grundbegriffe und Prämissen Max Webers, in: Mayntz Renate (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln-Berlin, 2. Auflage 1971, S. 36-55, zitiert: Luhmann, Zweck-Herrschaft-System
- Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen, 1. Auflage 1973, Lizenzausgabe Tübingen 1968, zitiert: Luhmann, Zweckbegriff
- Luhmann, Niklas/
Mayntz, Renate: Personal im öffentlichen Dienst, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Band 7, Baden-Baden, 1973
- Maack, Heinrich: 25 Jahre Grundgesetz - Hat sich unsere Verfassung bewährt? BWVPr 1975, 2 ff..
- Die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Erfahrungen und Überlegungen, Verwaltungszeitung Baden-Württemberg, 1974, 110 ff.
- Mäding, Erhard: Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, Die Verwaltung, 6. Band (1973), S. 257 ff.
- Manz, Wolfgang/
Wolff, Jörg: Recht und Didaktik, in: Grimm, Dieter (Hrsg.), Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften, Zweiter Band, München 1976, S. 239 ff.
- Martens, Uwe: Gegenstände und Didaktik der berufsbegleitenden Fortbildung des höheren nichttechnischen Verwaltungsdienstes, Speyer, 1974
- Mattl, Walter: Probleme der Curriculumforschung, in: Dohmen (Hrsg.), Forschungstechniken für die Hochschuldidaktik, München, 1971, S. 31 ff.
- Maurer, Hartmut: Öffentliches Recht: Streit um Glockengeläut, JuS 1972, 330 ff.
- Mayer, Franz: Die Verwaltungslehre als Studien- und Prüfungsfach für die Juristenausbildung an den deutschen Universitäten, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, München 1972, S. 241-257, zitiert: Mayer, Festschrift Forsthoff

- Mayntz, Renate: Die Funktion des Beförderungssystems im öffentlichen Dienst, DÖV 1973, 149 ff.
- Soziologie der Organisation, Reinbek bei Hamburg, 1963
- Messner, Rudolf: Funktionen der Taxonomien für die Planung von Unterricht; Kritische Anmerkungen zur Verwendung der Taxonomien von Bloom, Krathwohl und ihren Mitarbeitern in didaktischen Entwicklungsprozessen, in: Bloom u.a., Weinheim und Basel, 4. Auflage 1974, S. 227 ff.
- Metz, Mattias: Die bayerische Beamtenfachhochschule - Ein tragfähiger Kompromiß zwischen Bildungs- und Beamtenrecht, ZBR, 326 ff.
- Die Beamtenfachhochschule als zukunftsweisende Lösung des Ausbildungsproblems, ZBR 1972, 321 ff.
- Meyer, Hilbert L.: Einführung in die Curriculum-Methodologie, München 1972
- Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Modell einer einstufigen Juristenausbildung, Bericht der Mainzer Reformkommission, Mainz, 1973, zitiert: Mainzer Reformkommission
- Moderne Verwaltungsausbildung in Berlin, Eröffnung der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (ohne Verfasser), SKV 1973, 140 ff.
- Moths, Eberhard/
Wulf-Mathies, Monika: Des Bürgers teure Diener, Karlsruhe, 1973
- Müller, Horst: Die Ausbildung des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes der inneren Verwaltung auf der Grundlage des Bayerischen Beamtenfachhochschulgesetzes, ZBR 1976, 42 ff.
- Müller, Klaus: Probleme der Neuordnung der Ausbildung im gehobenen nichttechnischen Dienst, SKV 1973, 20 ff.
- Münch, Ingo von: Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, in: Erichsen/Martens (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin-New York, 1975, S. 1-49

- Naucke, Wolfgang: Über die juristische Relevanz der Sozialwissenschaften, Frankfurt, 1972
- Nehter, Jörg: Die Bedeutung der Organisations-
theorie für die öffentliche Verwaltung,
Zeitschrift für Organisation 1970,
129 ff.
- Niedersächsisches
Ministerium der
Justiz (Hrsg.): Modell Hannover, Vorschläge für die
Einführung der einstufigen Juristen-
ausbildung in Niedersachsen, Bericht
der Reformkommission beim Nieder-
sächsischen Ministerium der Justiz,
Hannover, 1972,
zitiert: Modell Hannover
- Nieding, Norbert von: Berufschancen für Juristen, München,
2. Auflage 1975
- Öffentlichkeitsreferat
des Justizministeriums
des Landes Nordrhein-
Westfalen (Hrsg.): Reform der Juristenausbildung II,
Düsseldorf, 1971,
zitiert: Juristenausbildung Düsseldorf
- Opp, Karl-Dieter: Soziologie im Recht,
Reinbek bei Hamburg, 1973,
zitiert: Opp, Soziologie
- Methodologie der Sozialwissenschaften
Reinbek bei Hamburg, 1970,
zitiert: Opp, Methodologie
- Ossenbühl, Fritz: Die Quellen des Verwaltungsrechts, in:
Erichsen/Martens (Hrsg.), Allgemeines
Verwaltungsrecht,
Berlin-New York, 1975, S. 51-114
- Öffentliches Recht und Privatrecht
in der Leistungsverwaltung, DVBl.
1974, 541 ff.
- Papier, Hans-Jürgen: Zur Reform des Staatshaftungsrechts,
DVBl. 1974, 573 ff.
- Pippke, Wolfgang: Karrieredeterminanten in der öffent-
lichen Verwaltung,
Baden-Baden 1975
- Pitschas, Rainer: Verwaltungslehre für Juristen, DÖV
1975, 473 ff.
- Püttner, Günter: Toleranz und Lehrpläne für Schulen,
DÖV 1974, 656 ff.
- Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage,
Düsseldorf, 1973,
zitiert: Püttner, Verwaltungsrecht

- Püttner, Günter: Verwaltungswirtschaftliche Fälle
Düsseldorf, 1. Auflage 1974,
zitiert: Püttner, Verwaltungswirtschaftliche Fälle
- Quambusch, Erwin: Zur pädagogischen Situation und Reform
der Verwaltungsschulung für den
allgemeinen gehobenen Beamtendienst,
ZBR 1975, 9 ff.
- Die juristische Methodenlehre im
Curriculum für die Verwaltungswirtschaft-
hochschule, SKV 1975, 98 ff.
- Raisch, Peter/
Schmidt, Karsten: Rechtswissenschaft und Wirtschafts-
wissenschaften, in: Grimm (Hrsg.),
Rechtswissenschaft und Nachbarwissen-
schaften, Band 1,
Frankfurt, 1973, S. 143-167
- Raiser, Thomas: Einführung in die Rechtssoziologie,
Berlin 1972, JA-Sonderheft 9
- Ramm, Renate: Das juristische Studium im Medienverbund,
München, 1971
- Rave, D.: Ziele und Interessenlagen bei der Er-
richtung von Informationszentren in
der öffentlichen Verwaltung, ÖVD 1974,
59 ff.
- Rehfeldt, Bernhard/
Rehbinder, Manfred: Einführung in die Rechtswissenschaft,
Berlin-New York, 3. Auflage 1973
- Reinermann, Heinrich: Zur Eignung von Planning-Programming-
Budgeting für die längerfristige Auf-
gabenplanung und für die inter-
ministerielle Koordination, DVBl.
1972, 101 ff.
- Reinhart, Rainer: Staatsaufgaben heute und morgen - Über-
legungen zu ihrer wirksamsten Wahr-
nehmung, ZBR 1976, 33 ff.
- Rektor der Fachhoch-
schule für Verwaltung
und Rechtspflege
Berlin (Hrsg.): Arbeitsfelduntersuchung des gehobenen
nichttechnischen Verwaltungsdienstes
des Landes Berlin, Teil 1, Auflage
500-1/74-,
Berlin, 1974,
zitiert: Berliner Arbeitsfelduntersuchung
- Rengeling, Hans-
Werner: Planspiel mit Gruppenarbeit im Seminar,
DVBl. 1974, 225 ff.

- Rinken, Alfred: Die einstufige Juristenausbildung in Bremen, JuS 1974, 538 ff.
- Robinsohn, Saul B.: Bildungsreform als Revision des Curriculum und Ein Strukturkonzept für Curriculumentwicklung, Neuwied-Berlin, 4. Auflage 1973
- Röper, Erich: Anmerkung zu StGH Bremen DÖV 1975, 352, in DÖV 1975, 357 f.
- Royl, Wolfgang: Die Item-Bank im System der objektivierten Lernerfolgsmessung, in: Lehrer messen Leistung, Mainz, 1972, S. 51-60
- Rudolf, Walter: Verwaltungsorganisation, in: Erichsen/Martens, (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin-New York, 1975, S. 413-460
- Rüfner, Wolfgang: Das Recht der öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsleistungen, in: Erichsen/Martens (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht 1975, Berlin-New York, S. 355-412
- Rülcker, Tobias: Bildung, Gesellschaft, Wissenschaft; Heidelberg 1976
- Ruprecht, Horst: Modelle grundlegender didaktischer Theorien, Hannover, 1972
- Sader, Manfred/
Clemens-Lodde, Beate/
Keil-Specht, Heike/
Weingarten, Andrea: Kleine Fibel zum Hochschulunterricht, München, 1973, 3. Auflage
- Sahner, Wilhelm: Zur Organisation des Studiums, Das Grundstudium, in: Ellwein/Zoll (Hrsg.), Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften, Opladen, 1975, S. 197-217
- Salzwedel, Jürgen: Anstaltsnutzung und Nutzung öffentlicher Sachen, in: Erichsen/Martens (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin-New York, 1975, S. 299-353
- Schapals, Werner: Verfahren nach der Verwaltungsgerichtsordnung (einschließlich Vorverfahren), Stuttgart, 1974

- Schneider, Knut: Der deutsche Jurist als Bürokrat - Zur Beziehung zwischen der sozialen Rolle des deutschen Juristen und der Entwicklung der staatlichen Bürokratie, in: Kaupen u. Werle (Hrsg.), Soziologische Probleme juristischer Berufe, Göttingen, 1974, S. 47 ff.
- Schelsky, Helmut: Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung; München, 1973
- Scheuner, Ulrich: Staatszielbestimmungen, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, München, 1972, S. 325-346, zitiert: Scheuner, Festschrift Forsthoff
- Schmidt, Walter: Rechtswissenschaft und Verwaltungswissenschaft, in: Grimm (Hrsg.), Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften, Band 1, Frankfurt, 1973, S. 89-106
- Schmidt-Aßmann, Eberhard: Planung unter dem Grundgesetz, DÖV 1974, 541 ff.
- Schmitt Glaeser, Walter: Partizipation im öffentlichen Dienst, DÖV 1974, 152 ff.
- Schneider, Hans: Der gefährdete Jurist, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, München, 1972, S. 347-355, zitiert: Schneider, Festschrift Forsthoff
- Scholz, Georg: Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungszwangsrecht, München, 1975
- Schröder, Heinjo: Die Stellung des Faches "Verwaltungslehre" in den neuen Ausbildungs- und Prüfungsordnungen, DÖV 1973, 193 ff.
- Schünemann, Hans-Wilhelm: Sozialwissenschaften und Jurisprudenz, München, 1976
- Schütte, Wolfgang: Curriculumtheorie und juristische Fachdidaktik, JuS 1974, 607 ff.
- Schulz, Wolfgang: Unterricht zwischen Funktionalisierung und Emanzipationshilfe, in: Modelle grundlegender didaktischer Theorien, Hannover, 1972, S. 155 ff.

- Schwandt, Eberhard Ulrich: Zur Neuordnung der Ausbildung des gehobenen nichttechnischen Dienstes in Nordrhein-Westfalen, ZBR 1973, 197 ff.
- Schwarz, Wilhelm: Emanzipation als Bildungsziel? Bonn 1974
- Schwerdtfeger, Günther: Die Öffentlichrechtliche Fallbearbeitung, München, 1973, 2. Auflage
- Seemann, Klaus: Die "Theory of Management" in den USA, Der Öffentliche Haushalt (DÖH), Jahrgang 15, 1974, S. 1 ff.
- Seiffert, Helmut: Einführung in die Wissenschaftstheorie, Erster Band, München 5. Auflage 1972, zitiert: Seiffert, Bd. 1
- Einführung in die Wissenschaftstheorie, Zweiter Band, München 2. Auflage 1971, zitiert: Seiffert, Bd. 2
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Senatsamt für den Verwaltungsdienst, Arbeitskreis Fachhochschule: Bericht über die summarische Auswertung der Arbeitsfelduntersuchung im gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg 1970, zitiert: Hamburger Arbeitsfelduntersuchung
- Senator für Rechtspflege und Strafvollzug in Bremen (Hrsg.): Bericht der Kommission für die einstufige Juristenausbildung in Bremen, Bremen, 1973, zitiert: Einstufige Juristenausbildung Bremen
- Senatskommission für das Personalwesen: Organisationssoziologische Untersuchung der bremischen Verwaltung - Zusammenfassung, Auswertung -, Bremen, 1974, zitiert: Bremer Senatskommission Verwaltung
- Siedentopf, Heinrich: (Hrsg.): Verwaltungswissenschaft, Darmstadt, 1976
- Siegmund-Schultze, Gerhard: Die Niedersächsische Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege im Entstehen, ZBR 1974, 380 ff.
- Simson von, Werner: Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29, 3-45, Berlin-New York, 1971

- Sontheimer, Kurt: Politische Wissenschaft und Staatsrechtslehre, in: Grimm (Hrsg.), Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften, Band 1, Frankfurt 1973, S. 68-85
- Sontheimer, Kurt/
Bleek, Wilhelm: Verfassungspolitische Perspektiven einer Reform des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland, in: Band 6 der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden, 1973, S. 231-298
- Staehle, Wolfgang: Organisation und Führung sozial-technischer Systeme, Stuttgart, 1973
- Steinmann, Wolfgang: Gutachten über die Organisationsstruktur der zu gründenden Fachhochschule für den gehobenen Verwaltungsdienst in Rheinland-Pfalz und die Struktur des Studienganges an dieser Fachhochschule, erstattet für den Deutschen Beamtenbund Rheinland-Pfalz, Mainz, 1974, unveröffentlicht
- Struck, Gerhard: Rechtswissenschaft und Soziologie, in: Grimm (Hrsg.), Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften, Band 1, Frankfurt, 1973, S. 13-34
- Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts: Bericht der Kommission, Baden-Baden, 1973, zitiert: Dienstrechtskommission
- Suhr, Dieter: Juristische Methode und moderne Entscheidungstheorie, JuS 1975, 606 ff.
- Thieme, Werner: Verwaltungslehre, Köln-Berlin-Bonn-München, 2. unveränderte Auflage, 1969
- : Verwaltungsausbildung in der Gesamtschule, DÖV 1972, 632 ff.
- Thieme, Werner/
Huss, Dieter/
Hermes, Stefan: Die Fallmethode als didaktisches Mittel, Stuttgart, 1975
- Thierfelder, Hans: Bürgerfreundliche und effektive Verwaltung im Blickpunkt, Verwaltungszeitung Baden-Württemberg, 1975, Nr. 2, S. 4 ff.

- Tofaute, Hartmut: Probleme des Personaleinsatzes im öffentlichen Dienst, Köln 2. Auflage 1975
- Unruh, Georg
Christoph von: "Demokratisierung" und Funktionsfähigkeit der Verwaltung, DVBl. 1974, 116 ff.
- Vereinigung der
Deutschen Staatsrechts- Universitätsunterricht, lehrer (Hrsg.): Hamburg, 1969, zitiert werden unter "Probleme des öffentlichen Rechts im Universitätsunterricht" Referenten und Diskussionsteilnehmer der Tagung von 2.10.1968
- Viehweg, Theodor: Topik und Jurisprudenz, München, 5. Auflage 1974
- Vollmer, Lothar/
Munk, Helmut/
Wilms, Ekkart: Vorlesungsbegleitende Gruppenarbeit an der Universität Münster, JuS 1972, 680 ff., zitiert: Vollmer u.a.
- Wagner, Heinz: Die Theorie in der Rechtswissenschaft, JuS 1963, 457 ff.
- Wälde, Thomas: Bürgerklage und Umweltverträglichkeitsprüfung, ZRP 1975, 105 ff.
- Weber, Manfred: Juristenausbildung am Bedarf vorbei? NJW 1976, 21 ff.
- Wegener, Gerhard: Von der Entwicklungsplanung zur Aufgabenplanung? DÖV 1975, 365 ff.
- Weniger, Erich: Didaktik als Bildungslehre, Teil 1: Theorie der Bildungsinhalte und des Lehrplanes, Weinheim, 6./8. Auflage, 1965 (1952)
- Wolff, Hans J./
Bachof, Otto: Verwaltungsrecht I, München, 9. Auflage 1974
- Wolff, Hans J.: Verwaltungsrecht II, München, 3. Auflage 1970
- Zacher, Hans F.: Freiheitliche Demokratie, München-Wien, 1969
- Die praktische Ausbildung der Rechtsreferendare in der öffentlichen Verwaltung, BayVbl. 1963, 193 ff.

- Zacher, Hans F.: Die Lehre des Sozialrechts an den Universitäten in der Bundesrepublik Deutschland, Band III der Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Wiesbaden, 1968
zitiert: Zacher, Schriftenreihe Sozialgerichtsverband
- Rechtspflege und Rechtspfleger in dieser Zeit, Rechtspflegerblatt (RpflBl) 18. Jahrgang 1970, 107 ff.
- Zeidler, Wolfgang: Der Standort der Verwaltung in der Auseinandersetzung um das Demokratieprinzip, DVBl. 1973, 719 ff.
- Zippelius, Reinhold: Einführung in die juristische Methodenlehre, München 1971,
zitiert: Zippelius, Methodenlehre
- Das Wesen des Rechts, München, 2. Auflage, 1969,
zitiert: Zippelius, Recht
- Einführung in das Recht, München, 1974,
zitiert: Zippelius, Einführung
- Zoll, Ralf: Begriff und Ansatz der Curriculumentwicklung, in: Ellwein/Zoll (Hrsg.), Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften, Opladen, 1975, S. 17-34
- Zur Problematik von Auswahl und Zuordnung der Lerninhalte, in: Ellwein/Zoll (Hrsg.), Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften, Opladen, 1975, S. 189-196

Verzeichnis der Abkürzungen

a.A.	andere(r) Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AO	(Reichs-) Abgabenordnung
Art.	Artikel
Bad.-Württ.	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
ber.	berichtigt
betr.	betreffend
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BT-Dr.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGe	Amtliche Sammlung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes
BWVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
bzw.	beziehungsweise
ders.	der (die) selbe
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DÖH	Der Öffentliche Haushalt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

einst.	einstufig
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Ver- waltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
Fußn.	Fußnote
G	Gesetz
GABl.	Gemeinsames Amtsblatt
GaststG	Gaststättengesetz
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
gem.	gemäß
Ges.	Gesetz
Ges.Bl.	Gesetzblatt
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i.S.d.(v.)	im Sinne des (von)
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
jur.	juristisch(e)
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
m.E.	meines Erachtens
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer(n)
o.	oben/ohne
-O	Ordnung
o.J.	ohne Jahresangabe
ÖVD	Öffentliche Verwaltung und Datenver- arbeitung

OVG	Oberverwaltungsgericht
PolG	Polizeigesetz
-R	Recht
Rspr.	Rechtsprechung
s.	siehe
S.	Seite, Satz (bei Rechtsnormen)
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
sog.	sogenannt(er)
Sp.	Spalte
st.	ständig
StGH	Staatsgerichtshof
StGH Brem.	Staatsgerichtshof Bremen
u.	und
u.a.	und andere, unter anderem
u.ä.	und ähnlich(es)
u.U.	unter Umständen
v.	von, vom
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichung der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
w.	weiter(es)
z.B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z.T.	zum Teil

Einleitung

Probleme der Ausbildung stehen immer wieder im Mittelpunkt wissenschaftlicher und auch öffentlicher Auseinandersetzung. Beide Diskussionsebenen schneiden sich häufig auf einer dritten, der rechtspolitischen Ebene. Daß hierbei oftmals keine strikte Trennung der Beiträge je Ebene vorgenommen wird, ist kein Spezifikum der erörterten Materie "Ausbildung". Freilich sind hier mehr als in anderen Bereichen Unklarheiten und Unsauberkeiten hinsichtlich des (methodischen) Diskussionsansatzes zu beobachten. Das liegt daran, daß die Argumente zwischen den verschiedenen erwähnten Ebenen nicht selten leichter austauschbar scheinen als auf anderen Gebieten. Damit eng verbunden ist der Umstand, daß nicht nur viele sich berufen fühlen, Beiträge zu leisten, sondern daß auch viele unmittelbar betroffen und dadurch stärker engagiert sind, als das für andere Themen gilt.

Das bedeutet für eine Arbeit wie die vorliegende, daß sie sich bei der Sammlung und Auswertung der Stellungnahmen in sachlicher und zeitlicher Hinsicht beschränken muß, selbst hin auf die Gefahr der Verkürzung mancher Aspekte, denen es sich (auch) nachzugehen lohnte. Es wird hierdurch aber nicht nur der umfassende, sondern mitunter auch der tiefgreifende Disput erschwert, so daß manche Aussagen dieser Arbeit - hier nicht unähnlich vielen Äußerungen anderer - mehr den Charakter apodiktischer Vorschläge, als in jeder Hinsicht austarierter Erklärungsversuche anzunehmen scheinen. Das mag bedauerlich sein, läßt sich nach meiner Überzeugung indessen bei einer relativ breit aufgegriffenen Thematik auf dem Sektor "Ausbildung" nur schwerlich vermeiden. Das soll freilich nicht heißen, daß es nicht möglich wäre, Einzelprobleme hieraus, etwa das ganze Spektrum der dogmatischen und didaktischen Verflechtungen des Verwaltungsrechts, auszuschöpfen und auszuloten. Mehr als einen ersten, noch zögernden Beitrag hierzu vermag die Arbeit (insbesondere Abschnitte 8.2. und 8.3) im Augenblick nicht zu leisten.

Fragen der Ausbildung waren in der Vergangenheit fast ausschließlich Gegenstand allgemein-pädagogischen (wissenschaftlichen) sowie gesellschaftspolitischen Nachdenkens und Bemühens. Es bedarf keines Nachweises, daß sie dort auch ferner im Mittelpunkt stehen werden. Aus einer früher eher peripheren Lage verstärkt in das Zentrum des Diskussionsstandes gerückt ist die Problematik neuerlich (seit etwa zehn Jahren) aus der Sicht speziell der Ausbildung der juristischen Berufe und hier wiederum betont ausgerichtet auf den öffentlichen Dienst, wobei diese Perspektive natürlich nicht von dem allgemeinen Dialog isoliert werden kann (und darf). Als Beweise für die Akzentverschiebung seien als Stichworte "Reform der Juristenausbildung (Einphasenausbildung)", "Dienstrechtsreform (insbesondere Laufbahnreform)" sowie "Fachhochschulausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes" genannt. Diese Schwerpunktverlagerung rührt nicht zuletzt daher, daß es der Öffentlichkeit angesichts wachsender Staatsaufgaben und Staatsausgaben¹⁾ noch weniger als früher gleichgültig ist, wer verwaltet und wie verwaltet wird. Damit geht der Umstand einher, daß der Personalbestand ständig ausgeweitet wird²⁾ und der (gesamte) öffentliche Dienst - auch relativ gesehen - immer mehr Ausgebildete aufnimmt. Gerade letztgenannte Tatsache führt dazu, daß die Ausbildungsstandards außerhalb des öffentlichen Dienstes auch faktisch, d.h. ohne normativen Zwang, immer enger an die der Staatsdiener angelehnt werden. Schließlich spielt mit, daß angesichts der Unsicherheiten des Wirtschaftslebens die Absolventen der Bildungseinrichtungen vehementer als früher in den Staatsdienst drängen, um dort den Risiken des allgemeinen Arbeitsmarktes ausweichen zu können.

1) Dagtoglou, S. 24 ff.

2) Dagtoglou, S. 31.

Im Vordergrund dieser Arbeit stehen nicht ausbildungsorganisatorische Fragen, sondern Ausbildungsziele und Ausbildungsinhalte. Hierbei geht es dem Verfasser weniger um die tastende und wertende Debatte innerhalb aller denkbaren Alternativen, als vielmehr um eine analysierende Bestandsaufnahme, die in eigene Vorstellungen und Vorschläge mündet. Diese stellen nichts umwälzend Neues dar und bleiben insofern beispielsweise hinter den Thesen einiger Kommissionsberichte zur einstufigen Juristenausbildung zurück, etwa was die dort empfohlene Aufhebung des Dualismus zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht anlangt. Dafür könnten die hier vorgebrachten Gedanken einen Ansatz zur stetigen, wenn auch verhaltenen Fortentwicklung des Verwaltungsrechts hinsichtlich seiner didaktischen Bezüge, Möglichkeiten und Grenzen bilden.

1. Der Beamte des gehobenen Verwaltungsdienstes

1.1. Laufbahnen und Laufbahngruppen

Zu den prägenden Kennzeichen des öffentlichen Dienstrechts, genauer: des Beamtenrechtes, gehört die Zuordnung der Ämter zu den Laufbahnen und den Laufbahngruppen. Die Laufbahnen sind horizontal in dem Sinne gegliedert, daß sie jeweils alle Ämter derselben Fachrichtung, die eine gleiche Vorbildung und Ausbildung voraussetzen, umfassen.¹⁾ Hingegen sind die vier Laufbahngruppen des einfachen, des mittleren, des gehobenen und des höheren Dienstes vertikal abgeschichtet. Alle Laufbahnen gehören in der Regel zu einer der vier genannten Laufbahngruppen (§ 11 II BRRG). Die Ämter werden von Amtsinhabern wahrgenommen. Im soziologischen Sprachgebrauch könnte man von den Ämtern als Rollen und den Amtsinhabern als Rollenträgern sprechen. Für den einzelnen Beamten hängt viel davon ab, welches Amt er innehat. Zwar decken sich Funktion und Amt nicht notwendig. So sind etwa die Funktionen eines Regierungsamtmannes bei einem Ministerium nur annähernd den Funktionen eines Stadtamtmannes bei einer Kleinstadt ähnlich, obwohl beide Ämter derselben Laufbahn angehören. Das liegt daran, daß die Funktionen nur aus dem Gesamtzusammenhang aller Ämter derselben Dienststelle erklärbar sind. Parallelen bestehen aber insofern, als die Laufbahnzugehörigkeit die fachliche Tätigkeit, wenn auch in unterschiedlichen Tiefenstufen,²⁾ entscheidend beeinflußt. Die Zuordnung zu einer der vier Laufbahngruppen sagt immerhin etwas über die Einstufung innerhalb der Ämterhierarchie der jeweiligen Dienst-

1) Vgl. § 11 I Beamtenrechtsrahmengesetz - BRRG - in der Fassung vom 17.7.1971, BGBl. I, S. 1025, ber. S. 1591.

2) Die Hamburger und die Berliner Arbeitsplatzanalysen haben versucht, die Funktionen neben ihrer stofflichen Abgrenzung auch nach unterschiedlichen Tiefenstufen bezüglich der Anforderungen zu erfassen: vgl. Doll, SKV 1971, 310; Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, S. 12, Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 19.

stellen aus, wenn auch der prozentuale Anteil der Laufbahngruppen innerhalb der Dienststellen recht unterschiedlich sein kann. So ist etwa der Anteil der Beamten des gehobenen Dienstes und des höheren Dienstes innerhalb eines Ministeriums im allgemeinen ungefähr gleich, während der Anteil des gehobenen (und auch des mittleren) Dienstes gegenüber dem höheren Dienst beispielsweise bei einem Landratsamt ganz beträchtlich höher ist. Andererseits richten sich Besoldung, Urlaubsanspruch und rechtliche Möglichkeiten des Aufstieges, (nicht allerdings die faktischen Chancen) für alle Ämter derselben Laufbahn (und Laufbahngruppe) nach einheitlichen Merkmalen.

Hieraus erhellt, welche Bedeutung die Laufbahnzugehörigkeit für den Beamten hat. Er selbst kann die Übertragung von Ämtern regelmäßig - im Gegensatz etwa zum Arbeitnehmer außerhalb der öffentlichen Verwaltung, aber auch unterschiedlich vom Angestellten des öffentlichen Dienstes -³⁾ nur über seine Vor- und Ausbildung steuern, nicht aber durch seine konkreten Leistungen am Arbeitsplatz. Seine Leistungen am Arbeitsplatz erhöhen nur seine Chancen auf Beförderungen innerhalb seiner Laufbahn(gruppe), erleichtern bestenfalls seine Aussichten auf einen Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahn.⁴⁾

1.2. Speziell: Vorbildung und Ausbildung

An diesem Rechtszustand würde sich auch nichts Wesentliches ändern, sollte es zukünftig entsprechend den Vorstellungen der Dienstrechtskommission eine engere Verbindung zwischen konkret wahrgenommenem Dienstposten und Zuordnung zu einer Funktionsgruppe anstelle der bisher fraglos unbefriedigenden

3) Die Vergütung des Angestellten im öffentlichen Dienst richtet sich im allgemeinen nach den (konkreten) Merkmalen seines Arbeitsgebietes, den sog. Tätigkeitsmerkmalen, die Vergütungsgruppen zugeordnet sind: siehe im einzelnen Ebert, S. 482 ff.

4) Das gegenwärtige System des Aufstieges vom gehobenen in den höheren Dienst ist reformbedürftig. Diese Frage kann hier aber nicht vertieft werden. Zum Problemstand siehe stellvertretend Blasius, BWVPr 1975, 100 f.

Einrichtung und Besetzung abstrakter Ämter geben.⁵⁾

Wie bereits eingangs gesagt, richtet sich die Übertragung eines Laufbahnamtes nach Vor- und Ausbildung des Beamten. Hieran soll sich insofern auch nach den Vorschlägen der Dienstrechtskommission ebenfalls nichts ändern, als "alle Dienstposten einer Funktionsgruppe ... die gleiche Ausbildung in fachlichen Grundkenntnissen (erfordern)" und "der Regeleinstieg... an der Basis von Funktionsgruppen (erfolgt)".⁶⁾ Allerdings sollten nach Ansicht der Dienstrechtskommission den Bediensteten unterer Funktionsgruppen mehr als bisher höhere Funktionen zugänglich sein, "die ohne volle zusätzliche Ausbildung übernommen werden können".⁷⁾ Die Dienstrechtskommission versteht unter Ausbildung "die Vermittlung des Bildungsstandes, der für die Berufsaufnahme erforderlich ist...Vor- und Ausbildung, die nicht klar voneinander abzugrenzen sind, vermitteln die nach den Anforderungen des öffentlichen Dienstes erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten".⁸⁾ Weiter: "Die Ausbildung hat die Aufgabe, eine breit angelegte berufliche Grundausbildung und die für die Ausübung einer qualifizierten beruflichen Tätigkeit notwendigen fachlichen Fertigkeiten und Kenntnisse in einem geordneten Ausbildungsgang zu vermitteln".⁹⁾ Hiermit wird unüberhörbar, welcher Stellenwert der Ausbildung des Beamten beigemessen wird.

1.3. Ausbildung als Einflußfaktor

Der Zusammenhang von Ausbildung einerseits und hiervon abhängigen Folgerungen andererseits wird nicht nur von der Dienstrechtskommission gesehen. Hierbei soll auf den wissenschafts-

5) Dienstrechtskommission, S. 190 ff. Siehe auch Dagtoglou, S. 85.

6) Dienstrechtskommission, S. 191.

7) Dienstrechtskommission, S. 233.

8) Dienstrechtskommission, S. 243.

9) Dienstrechtskommission, S. 244.

theoretisch bemerkenswerten Aspekt hingewiesen werden, daß auf die Ausbildung - wie zu zeigen sein wird - nicht nur von ihr unabhängige Faktoren einwirken, sondern daß auch sie - als System begriffen - auf ihre Umwelt als bestimmende Variable Einfluß nimmt, beispielsweise auf die Besoldung der Beamten, aber auch auf die Funktionstüchtigkeit des Systems "öffentliche Verwaltung". So meint etwa Karehnke, daß "Form, Aufbau und Verfahren jeder Einrichtung sich als nachrangig gegenüber der Frage (erweisen), welche Befähigungen die hier eingesetzten Menschen aufweisen: Geeignete Persönlichkeiten werden auch in einem nach jenen äußerlichen Gesichtspunkten unzureichend eingerichteten Gebilde ihre Aufgabe einigermaßen erfüllen...". Und weiter: "Vorrang haben demnach personelle Fragen einschließlich derjenigen geeigneter Aus- und Fortbildung...".¹⁰⁾ Renate Mayntz zählt zu den Umweltbedingungen, die die Leistung einer Organisation beeinflussen, auch die Mitglieder der Organisation und sieht als ein mögliches Mittel zur Steigerung der Leistung einer Organisation den Einsatz höher qualifizierten Personals an.¹¹⁾ Nach Staehle gewinnen vier unabhängige Variable überdurchschnittliche Bedeutung bei der Bestimmung von Struktur und Verhalten, mit letzterem also auch der Effizienz, sozio-technischer Systeme: neben Systemumwelt, Organisationsaufgabe und Transformationstechnologie die Organisationsmitglieder.¹²⁾ Einstellungen und Ver-

10) Karehnke, DVBl. 1973, 834; siehe auch Blasius, BWVPr 1975, 98 m.w.N. H. Müller, ZBR 1976, 42. meint, die Funktionsfähigkeit der Verwaltung könne bei erheblich gestiegenen Leistungsanforderungen nicht durch Personalvermehrung, sondern durch bessere Ausbildung gewahrt werden. Hingegen spricht Bosetzky, Die Verwaltung 1974, 438 von einer allgemeinen Überqualifikation im öffentlichen Dienst, die durch die Fachhochschulausbildung noch erhöht werde. Vgl. auch Blasius, BWVPr 1975, 283, wo auf die Gefahr hingewiesen wird, daß es angesichts einer wissenschaftlich orientierten Ausbildung des gehobenen Dienstes gerade auf den "normalen" Dienstposten in der späteren Praxis zu herben Enttäuschungen hinsichtlich der als zu niedrig empfundenen Arbeitsplatzanforderungen kommen kann.

11) Mayntz, Soziologie der Organisation, S. 136 f.; Pippke, S. 21.

12) Staehle, S. 70, 96 ff.

haltensweisen der Organisationsmitgl der¹³⁾ werden auch durch ihre Ausbildung geformt. Wenn zwar Ausbildung und berufliche Sozialisation, die sich im übrigen weitgehend während der Ausbildung im Berufe, also etwa während des Vorbereitungsdienstes des Beamten vollzieht, auch nur ein Moment unter vielen anderen sind, so werden "Erleben und Handeln in der Organisation" doch durch sie mitgeprägt.¹⁴⁾

Zunächst kaum glaubhaft, nach näherem Hinsehen und kritischer Reflexion eigener Erfahrungen dann aber doch einleuchtend, ist die von Brinkmann u.a.¹⁵⁾ getroffene Feststellung, daß die Arbeitsplatzanforderungen im öffentlichen Dienst an sich zwar unabhängig vom Inhaber der Position, also personenunabhängig sind, daß aber offenbar auch eine Korrelation zwischen Ausbildung und konkreten Arbeitsplatzanforderungen besteht, nicht nur eine Abhängigkeit zwischen Ausbildung und Besetzung eines (personenunabhängig eingerichteten) Arbeitsplatzes. So ist es nicht selten, daß Beamte gleicher hierarchischer Stellung, z.B. als Abteilungsleiter, und gleichen Amtes, z.B. als Regierungsrat eines Regierungspräsidiums, auf Grund ihrer nicht zuletzt durch verschiedenartige Ausbildung beeinflusste unterschiedlichen Qualifikation je andersartige und -wertige Tätigkeiten ausüben. Derjenige aber, der höherwertige Tätigkeiten verrichtet, hat regelmäßig eine größere Chance, sich für noch höher qualifizierte Aufgaben und damit häufig für Beförderungssämter zu empfehlen.

Diese vorstehend angedeuteten Verflechtungen sind nicht nur von der Wissenschaft angesprochen worden. Politik und Verbände haben die Erkenntnisse der Wissenschaft übernommen und in Forderungen umgesetzt. Stellvertretend für den politischen Bereich soll der damalige Bundesinnenminister Genscher genannt sein, der speziell für den gehobenen Dienst auf den Kontext zwischen verbesserter Ausbildung und verbessertem Besoldungseinstieg, darüber hinaus auf die Verbindung zwischen der Leistung des

13) Staehle, S. 108.

14) Lange/Luhmann, VerwArch 1974, 146.

15) Brinkmann u.a., S. 321 ff. sowie Pippke, S. 35.

Beamten und damit der öffentlichen Verwaltung einerseits und dem "individuellen Befürfnis nach beruflicher Entfaltung und Freude an der beruflichen Tätigkeit",¹⁶⁾ die wiederum nicht losgelöst von der Ausbildung gesehen werden können, hingewiesen hat.

Bezeichnend für die Einstellung der Beamtenverbände und der von ihnen beauftragten Gutachter ist das Postulat einer verbesserten Ausbildung der Laufbahnangehörigen des gehobenen Dienstes. Hierbei wird durchgehend der Tenor sichtbar, auf jeden Fall die Anforderungen zu erhöhen, was immer man ansonsten unter einer verbesserten Ausbildung verstehen mag. Dahinter steht die Erwartung, daß mit einer qualitativ geänderten Ausbildung untrennbar die Zuweisung anspruchsvollerer Funktionen und gleichzeitig die Zuweisung höherbezahlter Ämter verbunden ist:

Ausgehend von der - auch von anderen geteilten - Annahme, daß "die Aufgaben der staatlichen Verwaltung... in den nächsten Jahren sowohl ihrer Art als auch ihrem Umfang nach zunehmen (werden)",¹⁷⁾ folgert der Deutsche Beamtenbund hieraus berufsbezogene (funktionsbedingte) Anforderungen, die teils weit über das bisherige Niveau hinausgehen.¹⁸⁾ Ähnlich konstatiert Steinmann in einem für den Landesverband Rheinland-Pfalz des Deutschen Beamtenbundes erstatteten Gutachten, daß "die ständige Zunahme neuer Aufgaben... zu einem Funktionswandel des gehobenen Verwaltungsdienstes (führt)". Allgemein lasse sich sagen, daß "die Anforderungen an den allgemeinen Verwaltungsdienst steigen".¹⁹⁾ Ausdrücklich betont er, daß "die Forderung nach einer praxisnahen und zugleich wissenschaftsorientierten Ausbildung... somit berechtigt (sei), um die Leistungsfähigkeit der Verwaltung sicherzustellen".¹⁹⁾ Entschieden widersprechen Fick/Kübler/Landfester in ihrem vom

16) Genscher, SKV 1973, 260.

17) Gutachten Deutscher Beamtenbund, S. 7.

18) Gutachten Deutscher Beamtenbund, S. 7 f.

19) Steinmann, S. 1.

Verband der Verwaltungsbeamten in Baden-Württemberg in Auftrag gegebenen Gemeinschaftsgutachten der gesetzgeberischen Absicht der Bundesregierung, bundesweit die Fachhochschulausbildung für den gehobenen Dienst auf insgesamt drei Jahre Ausbildungszeit zu begrenzen.^{19a)} Der gehobene Verwaltungsdienst stehe in einem Spannungsverhältnis zum höheren und mittleren Dienst. Schon aus wirtschaftlichen Überlegungen müsse angestrebt werden, möglichst viele Funktionen durch entsprechende Gestaltung der Ausbildung von oben nach unten zu delegieren.²⁰⁾ Ziel der Ausbildung des gehobenen Dienstes, dessen Tätigkeit in den "verschiedensten administrativen Handlungsfeldern zunehmend anspruchsvoller und gewichtiger" geworden sei, müsse es sein, ihn seinem "neuen Anforderungsprofil entsprechend fachlich angemessen zu qualifizieren".²¹⁾ Neben bestimmten Forderungen an den Inhalt der Ausbildung, worauf an dieser Stelle nicht einzugehen ist, verlangen sie eine Gesamtausbildungsdauer von vier Jahren, wovon zwei Jahre - wie es der gegenwärtigen Lage in Baden-Württemberg entspricht - auf das Fachhochschulstudium entfallen sollen.²²⁾

19a) Inzwischen ist das Beamtenrechtsrahmengesetz entsprechend dieser Absicht novelliert worden: vgl. § 14 Abs. 2 BRRG in der Fassung vom 18.8.1976.

20) Fick u.a., Verwaltungszeitung Baden-Württemberg 1974, 104. Siehe vor allem unten 5.5.4.1.

21) Fick u.a., a.a.O., S. 107.

22) Fick u.a., a.a.O. S. 109.

2. Didaktik und Curriculum

2.1. Begriff der Didaktik

Der Begriff "Didaktik" wird in der pädagogischen Literatur unterschiedlich interpretiert.¹⁾ Für die vorgelegte Arbeit erscheint es entbehrlich, die Diskussion in der Pädagogik über Inhalt und Ausdeutung dieses Begriffes nachzuvollziehen oder gar um eine neue Variante zu ergänzen. Entscheidend ist vielmehr, daß der Gehalt des Begriffes eindeutig als Grundlage der weiteren Untersuchungen definiert wird,²⁾ ohne den Anspruch zu erheben, daß er so und nicht anders ausgrenzbar ist.

Wenig umstritten ist die Erkenntnis, daß es in der Pädagogik um Lehr- und Lernprozesse geht. Durch Lernen sollen Verhaltensweisen - genauer: Verhaltensstabilisierung^{2a)} oder Verhaltensänderung - erreicht werden.³⁾ Unklar drückt sich Ramm aus, die vom Erwerb von Wissen und Fertigkeiten und von Verhaltensweisen spricht.⁴⁾ Denn auch Wissen sowie Fähigkeiten und Fertigkeiten sollen sich - später - im Verhalten des Lernenden manifestieren. Zutreffend ist aber die weitere Bemerkung von Ramm: "Verhaltensformen (wie Kritikfähigkeit, Selbständigkeit, Kreativität) können jedoch nicht als abstrakte Lehrfächer... aufgenommen werden, vielmehr müssen sie konkret am Unterrichtsstoff durch geeignete Unterrichtsmethoden erworben werden".⁴⁾

1) Hierzu Ruprecht, S. 18 ff., Blankertz, S. 13 ff., Ernsperger, S. 55 ff., Weniger, S. 5 ff., Klafki, Didaktik, Sp. 229 ff., derselbe, Didaktik und Methodik, S. 50 ff.

2) So auch Ernsperger, S. 56.

2a) Corell, S. 10, definiert Lernen als eine Änderung des Verhaltens auf Grund einer gemachten Erfahrung. Nach Ellwein, Bildungspolitische Aspekte, S. 21, bedeutet Erziehung auch einen Faktor der Stabilisierung,

3) Stellvertretend Meyer, S. 196; Henk-Rietmüller in Dohmen, S. 21, Fillbrandt in: Lehrer messen Leistung, S. 44, Roß, ebendort, S. 51.

4) Ramm, S. 54.

Abgesehen von der unscharfen Verwendung des Begriffes "Verhaltensformen", womit offenbar solche Lernziele gemeint sind, die von anderen Autoren als allgemein, affektiv, formal oder sozial bezeichnet werden,⁵⁾ ist hieran zutreffend die Erkenntnis, daß j e d e s verbale Verhaltenselement in der Lernzielbeschreibung mit einem inhaltlichen (thematischen) Element verknüpft werden muß.⁶⁾ Verhaltensänderung oder -stabilisierung kann nur bewirkt werden, wenn der Lernende mit Inhalten - materialer oder formaler Art,⁷⁾ was immer man hierunter verstehen mag - konfrontiert wird, da hieraus allein Schlüsse auf menschliche Handlungsweisen gezogen werden können. Inhaltsleeren Darbietungen - sofern solche überhaupt vorstellbar sind - fehlt die Eignung, beim Adressaten den Willen zur Nachahmung zu verursachen,⁸⁾ jedenfalls dann, wenn es - wie bei der Vermittlung der Materie des Verwaltungsrechtes - um die Vorbereitung auf das Agieren und Reagieren in dem System Verwaltung (öffentlicher Dienst) geht. Stimuli, von denen Reaktionen ausgehen, können wesensunterschiedlich vom erwarteten Verhalten etwa dann sein, wenn eine Motivation mit Blick

5) Auf die schwierigen Fragen der Definition und Abgrenzung möglicher Lernziele wird später einzugehen sein, vgl. unten 5.1.-5.3.

6) So Martens, S. 4 sowie Henk-Riethmüller in Dohmen, S. 25.

7) Materiale und formale Bindungstheorien unterscheiden sich vor allem darin, daß die materiale Deutung von Bildung als Aufnahme von Inhalten begriffen wird, während die formalen Ansätze zwar ebenfalls die Aneignung von Inhalten erstreben, aber über eine vorausgehende Formung der seelischen und geistigen Kräfte oder den Erwerb von Methoden: hierzu Klafki, Studien, S. 27 f., 32 f., 36.

8) Selbst wenn man davon ausgeht, daß aus der Ausbildung "Lerneinstellungen" oder "Lernsätze" behalten werden sollen, also das, was als "Lernen, wie man lernt" bezeichnet wird, so kann das doch wiederum nur "an einem bestimmten Material" erlernt werden: siehe hierzu Hebb, S. 219, 230. Das soll allerdings nicht heißen, daß Lernen nur nach dem "strengen Reiz-Reaktions-Schema des Behaviorismus" erklärbar ist: siehe hierzu Jüchter, S. 14. Generell zum verhaltenspsychologischen Ansatz in der Pädagogik Corell, S. 10 ff., 18 ff., der das reaktive (oder klassische) Konditionieren und das sog. operative Konditionieren in der verhaltenspsychologischen Lerntheorie beschreibt. Zum Nachahmungsverhalten als Ergebnis eines Lernprozesses: derselbe, S. 222 ff. Gagné, S. 81 ff., beschreibt zwei Lernarten als grundlegend (gegenüber mehreren anderen Formen des Lernens): das Signallernen und das Reiz-Reaktions-Lernen.

auf materielle Güter geschaffen wird, im öffentlichen Dienst beispielsweise in Form der Beförderung,⁹⁾ für Auszubildende auch durch die Chance der Einstellung in den Staatsdienst. Sollen diese artfremden Reize aber stofflich orientierte Verhaltensweisen auslösen, so müssen sie auch mit einem stofflich strukturierten Inhalt gekoppelt werden, wenn es auch schwierig ist, vor allem den allgemeinen Lernzielen überhaupt Lerninhalte zuzuordnen, und außerdem ihre Darstellung auf sprachliche Hemmnisse stößt.¹⁰⁾ Selbst die Richtungen, die mehr als andere besonderen Wert auf die Vermittlung formaler Ziele statt konkreten Wissens legen, räumen ein, daß "die erforderliche Methodensicherheit... nicht losgelöst von den Inhalten gewonnen werden (sollen), da nur in inhaltlicher Auseinandersetzung ein kritisches Verständnis der wissenschaftlichen Methoden erreichbar ist".¹¹⁾

An dieser Stelle soll auf einen für die gesamte Arbeit auch methodisch wichtigen Gesichtspunkt hingewiesen werden: Viele Erkenntnisse der Pädagogik im allgemeinen und der Didaktik im besonderen sind auf Grund von Erfahrungen und Untersuchungen an den (allgemeinbildenden) Schulen gewonnen worden, auf sie wird auch in dieser Arbeit zurückgegriffen. Wie an den Schulen der Unterricht, so intendiert "auch die an der Hochschule betriebene Lehre Lernprozesse".¹²⁾

Folglich können die an Schulen gewonnenen Ergebnisse auch auf Situationen an Hoch- und Fachhochschulen unter Berücksichtigung der Besonderheiten übertragen werden.

2.2. Begriff des Curriculums

Während unter "Didaktik" im allgemeinen die vornehmlich stoff- und themenbezogenen Aspekte des Lernens verstanden werden, wird der Anwendungsbereich des "Curriculum" regelmäßig weiterge-

9) Hierzu beispielsweise Mayntz, DÖV 1973, 151 f.

10) Ellwein in Ellwein/Zoll, S. 187.

11) Einstuf. Juristenausbildung Bremen, S. C 47.

12) Henk-Riethmüller in Dohmen, S. 23.

steckt. Allerdings ist die Explikation¹³⁾ dieses Begriffes ebenso umstritten wie diejenigen der Didaktik und der Methodik.¹⁴⁾ Nach Robinsohn, der die curriculare Diskussion in Deutschland entscheidend beeinflußt hat, reflektiert die Curriculumtheorie darüber, "zu welchem Ende und auf welche Weise Lernen - im weitesten Sinne von Bildung und Erziehung - veranstaltet werden soll und kann".¹⁵⁾ Curriculum meine das, was mit Bildungskanon, Lehrgefüge, Lehrplan jeweils nur ungenau oder partiell erfaßt sei, erfasse also - im engeren Sinne - das Gefüge der Bildungsinhalte.^{16) 17)} Ähnlich faßt der Deutsche Bildungsrat "Curriculum" auf, in dem er formuliert: "Curriculum bedeutet im Kern die organisierte Anordnung auch inhaltlich bestimmter Lernvorgänge im Hinblick auf bestimmte Lernziele. Diese können als ein Verhalten oder als Art und Grad bestimmter Fähigkeiten, Fertigkeiten oder Kenntnisse definiert sein".¹⁸⁾ Und weiter: "Im Sprachgebrauch bezeichnet Curriculum meistens den Inhalt von Lernprozessen, die in einer bestimmten didaktischen Folge "durchlaufen" werden. Genauer: Curriculum bedeutet das inhaltliche und didaktische Programm eines Lernvorgangs, der im Hinblick auf ein Lernziel abgegrenzt ist".¹⁸⁾ Diese Interpretation, die offenbar auf Robinsohns Definition aufbaut, ist sehr stark stofflich-inhaltlich orientiert, kommt also dem hier als Arbeitsbasis übernommenen

13) Zum Verfahren der Explikation siehe etwa Opp, Methodologie, S. 158 ff.

14) Mattl in Dohmen, S. 32, Meyer, S. 15.

15) Robinsohn, S. XI. Sehr skeptisch setzt sich Bauer, S. 67 ff., 77 ff. mit den Thesen von Robinsohn auseinander, dem er - nicht ganz zu Unrecht - u.a. mangelnde Genauigkeit und Konkretheit seines Konzeptes vorhält.

16) Robinsohn, S. 1, 11.

17) Kl.König, DÖV 1975, 457, meldet zu Recht Bedenken dagegen an, daß mit der "Kategorie des Curriculums...manchmal die Meinung verbunden (wird), als käme es auf die Verständigung innerhalb tradierter Bildungsgüter nach Art der Lehrpläne nicht mehr an, als seien sogleich Lehr- und Lernziele zu formulieren, die an als zukünftig angenommenen Berufsstrukturen und Bildungssituationen ausgerichtet seien". Hierbei warnt er vor einer Überschätzung der solch curricularer Planung wissenschafts-theoretisch häufig einseitig zugrunde gelegten Ziel-Mittel-Relation.

Begriff der Didaktik sehr nahe. Demgegenüber verweist der Bildungsrat selbst darauf, daß der Begriff Curriculum eigentlich weitergeht und sich neben den Inhaltsproblemen auch auf die Fragen bezieht, wann und wo, in welchen Lernschritten, in welcher Weise, anhand welcher Materialien gelernt werden soll, wie das Erreichen der Lernziele festgestellt werden kann.¹⁸⁾ Ähnlich weit zieht Quambusch den Rahmen, wenn er darauf hinweist, daß die herkömmlichen Lehrpläne es unterlassen haben, den Gesamtzusammenhang der curricularen Einzel-elemente zu begründen¹⁹⁾ oder - wie Schütte es ausdrückt - sich lediglich auf die Auflistung von Inhalten konzentriert und diesen Inhalten weitgehend unverbunden globale Zielvorstellungen vorausgestellt haben^{20) 21)}. Quambusch versteht demnach unter Curriculum "ein System von Anleitungen (Orientierungen, Empfehlungen) für das unterrichtliche Handeln, das die Funktion hat, bezüglich bestimmter Themen, Lehrer- und Schülergruppen sowie in einer bestimmten historischen Situation unter bestimmten gesellschaftlichen Bedingungen spezifische Lernprozesse anzuregen, zu steuern und zu überprüfen". Curriculum könne daher auch begriffen werden als "begründeter Zusammenhang von Lernziel-, Lerninhalts- und Lernorganisationsentscheidungen, wobei die Begründung die aufgezählten Komponenten einzubeziehen hat".¹⁹⁾

18) Deutscher Bildungsrat, S. 58.

19) Quambusch, SKV 1975, 98. Ebenso Dietze, DVBl. 1975, 391.

20) Schütte, JuS 1974, 608.

21) Auf der Linie von Kl.König - vgl. Fußnote 17) - liegt Pitschas, DÖV 1975, 474, der - im Gegensatz zu vielen anderen optimistischen, alle wissenschaftlichen und praktischen Klippen gleichsam ausblendenden Äußerungen - im Zusammenhang mit der Verwaltungslehre meint, daß "sich die wissenschaftliche Ableitung eines Curriculums der Schwierigkeit ausgesetzt (sieht), über eine materiale Bestimmung der wesentlichen Staatsfunktionen politisch-administrative Handlungsspielräume zu ermitteln und darauf aufbauend die Berufsfelder für Juristen in der öffentlichen Verwaltung zu analysieren, um Berufsqualifikationen und Lernziele feststellen bzw. festlegen zu können".

Noch präziser akzentuiert Zoll,²²⁾ welche Fragen die Entwicklung eines Curriculums bestimmen:

- " - Welche Aufgaben wird der Student nach dem Studium zu bewältigen haben? (Tätigkeitsfeldanalyse);
- welche Kenntnisse, Einstellungen und Verhaltensweisen soll sich der Student aneignen? (Lernzielbestimmung);
- anhand welcher Inhalte soll die Vermittlung der Lernziele erfolgen? (Inhaltszuordnung);
- wann, in welcher Reihenfolge, in welchem organisatorischen Rahmen und mit welchen Verfahren und Hilfsmitteln soll die Vermittlung von Kenntnissen, Fähigkeiten, Einstellungen erfolgen? (Studienorganisation);
- wie läßt sich der Lehr- und Lernerfolg kontrollieren? (Kontrollprozeß);
- wie läßt sich aufgrund der "Erfolgskontrolle" das Curriculum weiterentwickeln? (Revisionsprozeß)."

In Anlehnung an die hochschuldidaktische Diskussion schlägt Thieme²³⁾ vor, ein Curriculum für einen Studiengang der Verwaltungsbildung - auch des gehobenen Dienstes - an einer Gesamthochschule in folgenden Schritten zu entwickeln:

1. Feststellen, für welches Berufsfeld (Berufsbild) ausgebildet wird.
2. Entwickeln von globalen Lernzielen aus den Anforderungen des Berufsfeldes.
3. Spezialisieren der globalen Lernziele.
4. Ermitteln der Lerninhalte aus den Lernzielen.
5. Aufteilen der Lerninhalte in Lerneinheiten.
6. Ordnen der Lerneinheiten in einen zweckmäßigen zeitlichen Zusammenhang (Reihenfolge oder Gleichzeitigkeit).
7. Entwickeln der Lernmethoden aus Lernzielen und Lerninhalten.
8. Organisieren des Lernsystems.

22) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 17. Siehe auch Dietze, DVBl. 1975, 391 f.

23) Thieme, DÖV 1972, 635. Ähnlich Manz/Wolff in Grimm (Bd. 2), S. 243 ff.

Differenzierter noch stellt Schütte²⁴⁾ die Planung eines Curriculums in zwei Felder: ein Entscheidungsfeld und ein Bedingungsfeld. Hierbei kann allerdings darüber zu streiten sein, ob diese terminologische Abgrenzung zwingend ist, denn auch die Entscheidungsfaktoren bedingen die Unterrichtssituation, sind also Handeln, die eine Wirkung bewirken,²⁵⁾ oder anders ausgedrückt: Ursachen, die einen bestimmten, nicht immer den bezweckten Erfolg herbeiführen.

Als Einflußfaktoren auf die Lernsituation nennt Schütte²⁶⁾

- Ziele des Unterrichts,
- Thematik,
- Medium der Darstellung,
- Sozialformen des Lernens,
- Aktionsformen des Lernens,
- Verhaltensformen des Lehrenden,
- Raum- und Zeitkomponente,
- Prüfungsverfahren.

Als Bedingungsfelder sollen nach Schütte wirken:

- individuelle Voraussetzungen seitens der Lernenden, z.B. Einstellungen, Motive;
- institutionelle und soziokulturelle Voraussetzungen.

Schematisiert man im übrigen diese Variablen, indem man das "interdependente Verhältnis", den "Implikationszusammenhang"²⁶⁾ der Einzelelemente darstellt, so gewinnt man ein Kausalmodell, das die zugrunde liegende komplexe theoretische Vorstellung sichtbar macht²⁷⁾ (vgl. hierzu auch unten 3.1.).

24) Schütte, JuS 1974, 608 f.

25) Luhmann, Zweckbegriff, S. 25.

26) Schütte, JuS 1974, 609, vgl. auch Sahner in Ellwein/Zoll, S. 207.

27) Hierauf weist Opp, Soziologie, S. 153, allerdings in einem anderen Sachzusammenhang hin. Der dort hergestellte methodische Bezug läßt sich auch auf curriculare Erklärungen übertragen.

2.3. Folgerungen für die vorliegende Arbeit

Für die vorliegende Arbeit ist hieraus die Erkenntnis zu ziehen, daß die Ausbildungssituation so, wie sie selbst Ursachen für die von ihr beeinflusste Umwelt setzt (siehe oben 1.3.), ihrerseits mehreren Bezugsebenen ausgesetzt ist. Breitenstein²⁸⁾ nennt als Bezugsebenen neben den Bedürfnissen der Studenten und der "gesamtgesellschaftlichen Entwicklung in ihrer Auswirkung auf die allgemeine Bildungs- und Hochschulpolitik" die "Struktur der beteiligten Disziplinen" und das Berufsfeld der öffentlichen Verwaltung.

Vergleicht man die von Breitenstein aufgeführten Bezugsebenen mit den von den anderen zitierten Autoren genannten Entwicklungsphasen (Einfluß- und Bedingungsfaktoren), so wird durchgängig sichtbar, daß sowohl das Berufsfeld wie auch die Thematik, die ihrerseits nicht losgelöst von der oder den beteiligten Wissenschaftsdisziplinen gedacht werden kann, einen zentralen Platz einnehmen. Sicher sind Berufsfeld und "gesamtgesellschaftliche Entwicklung" verschiedene Bedingungskomplexe. Wie jedoch Zoll zutreffend hervorhebt, sind die fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten nicht von den "gesellschaftlichen und politischen Aspekten des jeweiligen Faches" zu trennen.²⁹⁾ Klammert man schließlich die "Bedürfnisse der Studenten" aus, deren Belange vor allem innerhalb der methodischen und der schulorganisatorischen Entscheidungen zu berücksichtigen sind, so bleiben die Anforderungen aus dem - zukünftigen - Berufe, hier also die Tätigkeit des Beamten des gehobenen Dienstes in der allgemeinen Verwaltung, und aus dem jeweiligen Fachgebiet, hier demnach vor allem des Verwaltungsrechtes. Diese beiden Bezugsfelder, die nach dem von Schütte²⁶⁾ behaupteten Implikationszusammenhang in Wechselbeziehung stehen, werden vor allem Gegenstand der weiteren Erörterung sein.

28) Breitenstein, SKV 1974, 35.

29) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 17. Siehe auch unten 5.2.

2.4. Evaluation

Wie bereits oben 2.2. erwähnt, erstreckt sich die Curriculum-Diskussion und damit jede didaktische Fragestellung ferner auf Probleme der Evaluation, denen auch Kommissionsberichte zur einstufigen Juristenausbildung Raum widmen.³⁰⁾ Was hierunter zu verstehen ist, beschreibt Schütte²⁶⁾ fragend wie folgt: "Welche Form der Kontrolle des Lernerfolges eignet sich zur Überprüfung der Lernerleistung und der Qualität des Unterrichts? Wie lassen sich negative Auswirkungen von Prüfungen auf die Lernmotivation vermeiden? Welche Folgerungen ergeben sich aus den gewonnenen Informationen für eine Revision des Unterrichts"? Hieraus folgt, daß Evaluation mindestens zwei ineinander verschränkte Gesichtspunkte aufweist: Einmal soll festgestellt werden, ob der Lernende die Qualifikationen erworben hat, die er sich während der Ausbildung aneignen sollte. Es handelt sich also insoweit um eine Leistungskontrolle,³¹⁾ die sich auf den Ausgebildeten bezieht. Dieser Gedanke stand in der Vergangenheit stark im Vordergrund und wird auch heute noch häufig als einziger Zweck der Prüfung angesehen.³²⁾ Eine weitere wichtige Funktion liegt aber auch darin, dem "Dozenten Aufschlüsse über sein Lehrverhalten zu vermitteln".³³⁾ Auch hierin liegt eine Leistungskontrolle, die zwar auch schon in der Vergangenheit praktiziert wurde, meist freilich mehr zufällig und wenig transparent. Beide Arten der Leistungskontrolle lassen allerdings nur dann zwingende Schlüsse zu, wenn zwei Prinzipien beachtet werden: "Wer lehrt, der prüft" und "Geprüft wird, was gelehrt wird".³⁴⁾

30) Hessische Reformkommission, S. 54 f.; Modell Hannover, S. 41 f.; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 42.

31) Sahner in Ellwein/Zoll, S. 215.

32) Dieser Eindruck drängt sich beispielsweise bei der Lektüre des Berichts der Düsseldorfer Arbeitsgruppe zur Juristenausbildung auf: siehe Juristenausbildung Düsseldorf, S. 42 ff.

33) Sahner in Ellwein/Zoll, S. 216.

34) Sahner a.a.O., S. 217; Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 199 f. (personelle und inhaltliche Integration von Ausbildung und Prüfungen).

Wichtiger noch ist der weitere Gesichtspunkt: Leistungskontrollen "können als Stationen in einem Prozeß verstanden werden, der als Regelkreis aufzufassen ist, in dem Soll- und Ist-Werte verglichen werden".³³⁾ Es geht hierbei darum, ob das Curriculum, also auch die mit und in ihm getroffene thematische Entscheidung, seine Ziele erreicht hat.³⁵⁾ Ein solcher Test kann und soll im Wege der Rückkoppelung³⁶⁾ nicht nur zu einer möglicherweise notwendigen Änderung des Lehrerverhaltens, sondern gegebenenfalls zu Folgerungen hinsichtlich des Curriculums selbst, also unter Umständen zu dessen Revision, führen.³⁷⁾ Trennt man überhaupt Theorie und Praxis,³⁸⁾ was freilich zu Beginn der Entwicklung eines neuen Lerngefüges nicht zu vermeiden sein wird, so setzt die kritische Beurteilung bereits bei der Konstruktion, der Planung ein; in dieser Phase muß im allgemeinen auf experimentelle Untersuchungen verzichtet werden.³⁹⁾ Im übrigen ist das Curriculum in der Praxis sozialwissenschaftlich zu erproben.⁴⁰⁾ Übereinstimmung herrscht allerdings insoweit, als viele Lernziele nur schwer operationalisierbar sind, vor allem wenn es sich um Bereiche handelt, die über Kenntnisse hinaus sich auf soziale und affektive Verhaltensweisen beziehen.⁴¹⁾ Das gilt aber nicht minder für die meist komplexen und hochdifferenzierten Einzelteile des Verwaltungsrechtes. Martens weist in Zusammenhang mit der Kontrolle von Gegenständen der Fortbildung des höheren nicht-technischen Verwaltungsdienstes, also bei einer mit dieser Arbeit artverwandten Fragestellung, darauf hin, daß "die Schwierigkeiten vor allem aus der Notwendigkeit (resultieren), das inhaltliche und das verbale Element im Abstraktionsniveau

35) Mattl in Dohmen, S. 37.

36) Schütte, JuS 1974, 609; v. Cube, S. 120.

37) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 29.

38) Hierzu Meyer, S. 120.

39) In diesem Sinne wohl auch Mattl in Dohmen, S. 38.

40) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 29; Mattl in Dohmen, S. 38.

41) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 30; Mattl a.a.O.

einigermaßen aufeinander abzustimmen. Gelingt das nicht, wird also ein relativ komplexer Inhalt an eine relativ konkrete Verhaltensform geknüpft, so wird das Lernziel kopflastig und büßt dadurch an Operationalität ein".⁴²⁾

Es versteht sich daher, daß das Evaluationsproblem gerade bei der Auswahl und Gewichtung des Stoffes für einen Studiengang eine zentrale Stellung einnimmt. Gleichwohl kann das hier nicht weiter vertieft werden. Die Entwicklung einer spezifisch verwaltungsrechtsbezogenen Methodologie⁴³⁾ der Überprüfung ausbildungsrelevanter Lernziele wirft zusätzliche Komplikationen auf, die im Rahmen dieser Arbeit nicht zu lösen sind. Hier könnte ein interdisziplinärer Ansatz Fortschritte bringen.^{43a)}

2.5. Lehr- und Lernmethode

Jede Untersuchung, die sich mit Inhalten auseinandersetzt, wird auf Fragen der Methodik stoßen. Methodik in diesem Sinne bezieht sich umfassend auf die Art der Vermittlung,⁴⁴⁾ die Wege, Verfahren und Mittel des Lehrens und Lernens,⁴⁵⁾ die äußere Gestaltung des Unterrichts,⁴⁶⁾ und erstreckt sich demnach auch auf die formale Ausbildungsorganisation (etwa: Universität, Gesamthochschule, externe oder interne Fachhochschule, Fachschule, Praxis mit Unterrichtsbegleitung, ständiger Wechsel zwischen Theorie und Praxis, Blocksystem im Verhältnis von Theorie und Praxis, enge Verzahnung zwischen praktischer und theoretischer Ausbildung), die Sozial- und Interaktionsformen des Unterrichts (etwa: Frontalunterricht, Einzel-, Partner-, Gruppenarbeit, autoritär/patriarchalischer oder

42) Martens, S. 9.

43) Meyer, S. 119, spricht von einem zentralen methodologischen Problem.

43a) Kritisch zur "Rolle der Nachbar- und Hilfswissenschaften" im Verhältnis zu Curriculumtheorie, -entwicklung und -praxis: Dauenhauer, S. 24 ff.

44) Opp, Soziologie, S. 220.

45) Klafki, Didaktik und Methodik, S. 50.

46) Ramm, S. 54.

kooperativ/koordinativer Arbeitsstil des Lehrenden, Diskussion, Zuhören, Plan- und Rollenspiele, Projektstudium, Fallstudium, Vorlesungen, Podiumsveranstaltungen, Wechsel von Plenar- und Gruppenveranstaltungen) sowie die Medien der Darstellung, wobei zwischen dem gesprochenen Wort sowie auditiven, visuellen und audiovisuellen Medien (Tonband, Schallplatte, Kassette, Grafik, Schaubild, Buch, Skript, Film, Fernsehen, Lehrautomat u.ä.) unterschieden werden kann.⁴⁷⁾

Heimann hat schon 1965 darauf hingewiesen, welche neue Perspektiven sich etwa aus den Möglichkeiten der Unterrichtsprogrammierung, der Integration des Fernsehens in die Bildungsarbeit der Schule und das "Eindringen kybernetischer und informationstheoretischer Betrachtungsweisen in der Pädagogik" ergeben. Er meint weiter, daß hiervon nicht nur didaktische Konzeptionen, sondern die gesamte Unterrichtsorganisation und ihr bisheriges Methodenpotential mitbetroffen seien.⁴⁸⁾

Damit sind wir bei der Frage angelangt, ob den didaktischen oder den methodischen Überlegungen bei der Planung eines Unterrichtsprogrammes der Vorrang gebührt. Kennzeichnend für die ältere Pädagogik ist etwa die Position von Weniger, der meinte "methodische Anordnungen (könnten) immer erst getroffen, Regeln erst empfohlen werden, wenn die didaktischen Voraussetzungen geklärt und die didaktischen Fragen entschieden sind. So ist die Methode immer etwas Zweites und nur ein relativ, unter ganz bestimmten Bedingungen Gültiges; sie ist auch dem zeitlichen Wechsel unterworfen."⁴⁹⁾ Hieran ist zwar richtig, daß auch die Methodik in ein Bedingungsfeld eingespannt und auch dem zeitlichen Wechsel unterworfen ist. Das trifft indessen in

47) Einzelheiten und Beispiele bei: Heimann, S. 7 f.; Schütte JuS 1974, 609; Sader u.a., S. 58 ff., 71 ff.; Vollmer u.a., JuS 1972, 680 ff.; Rengeling, DVBl. 1974, 225 ff.; Krüger u.a., SKV 1973, 270 ff.; Holland, Allgemeines Verwaltungsrecht; Juristenausbildung Bad.-Württ., S. 25 ff., 42, 60; Hessische Reformkommission, S. 45 ff.; Sahner in Ellwein/Zoll, S. 207; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 28, 31; Modell Hannover, S. 38 ff.

48) Heimann, S. 8.

49) Weniger, S. 19.

keinem geringeren Umfange auch für die Didaktik zu (vgl. oben 2.1. bis 2.3.). Für weniger war diese apodiktische Auffassung allerdings konsequent, denn für ihn stand allein der Lehrplan im Mittelpunkt des Bildungsgefüges: "Alle didaktischen Überlegungen (lassen sich) an die Theorie des Lehrplans anknüpfen".⁵⁰⁾

Auf ähnlicher Basis arbeitete die Hessische Reformkommission, die zwar zunächst "Ansatzpunkte für sachlich abgesicherte inhaltlich - didaktische Veränderungen" suchte, die "über nur technische und organisatorische Umschichtungen und Verbesserungen hinausgehen" sollten. Dann aber meint sie weiter, "daß die organisatorischen und technischen Regelungen für die Umsetzung der inhaltlichen Festlegungen durch diese derart stark geprägt werden, daß sie von den ausführenden Stellen weitgehend als Folgerungen aus ihnen abgeleitet werden können".⁵¹⁾ Zwar lassen auch die anderen mit Fragen der einstufigen Juristenausbildung befaßten Kommissionen die Auseinandersetzung um methodische Probleme vermissen. Die verstreuten und größtenteils nicht systematisierten Hinweise⁵²⁾ auf Einzelaspekte der Methodik sollten nicht hierüber hinwegtäuschen. Gefährlich scheint mir die von der Hessischen Kommission vertretene Ansicht insoweit zu sein, als die inhaltlichen Elemente der Ausbildung isoliert und unabhängig von methodischen, organisatorischen und technischen Prämissen als pädagogische Naturgesetze postuliert werden.

Auch Klafki spricht noch von dem "Primat der Didaktik gegenüber der Methodik", schränkt das aber insofern wieder ein: "Das bedeutet jedoch nicht, daß methodischen Folgerungen einfach aus didaktischen Entscheidungen abgeleitet werden können...".⁵³⁾ Den Primat erklärt er damit, daß es immer um die "Auseinandersetzung mit Inhalten oder um den Gewinn inhalts-

50) Weniger, S. 22.

51) Hessische Reformkommission, S. 9.

52) Vgl. Fußnote 47.

53) Klafki, Didaktik und Methodik, S. 54; derselbe, Studien, S. 86.

bezogenen Könnens" gehe, weshalb "den Fragen nach dem Wie und Womit des Unterrichts grundsätzlich die Frage nach der Auswahl und der Struktur der Inhalte vorgeordnet" sei.⁵⁴⁾ An anderer Stelle sucht er das mit dem Bild von Ziel und Weg zu erläutern: ob ein Weg, nämlich die Methode, richtig oder falsch, angemessen oder unangemessen sei, das richte sich danach, ob er zum Ziele führe. Daher müsse man das Ziel kennen, um über den Weg zu entscheiden, wobei Ziel auch die Aneignung einer Methode sein könne. Die Eigenständigkeit der Methodik, die zwar "an der Didaktik ihr Kriterium (hat), aber... nicht aus ihr ableitbar (ist)", zeige "sich besonders deutlich daran, daß prinzipiell immer mehrere Wege zum gleichen Ziel denkbar sind, deren Zweckmäßigkeit im konkreten Falle davon abhängt, welchen Ausgangspunkt man wählt oder welchen man in einer bestimmten pädagogischen Situation zu nehmen gezwungen ist".⁵⁵⁾

Sicher ist richtig, daß die zu vermittelnden Inhalte entscheidend bleiben und daß an ihnen zu messen ist, "welche Lehrmethode als die jeweils geeignete einzusetzen ist".⁵⁶⁾ Jedoch stehen nicht nur Veranstaltungsformen und Lehrmethoden in einem engen Kontext,⁵⁷⁾ sondern auch beide - hier neben anderem unter "Methodik" zusammengefaßt - gleichzeitig in einem Wechselgefecht zur Didaktik. Will man den Unterricht als einen Vorgang von größter Faktorenkomplexion betrachten,⁵⁸⁾ so muß "die Planung eines Studiums...neben dem Lehrstoff von vornherein auch methodische Fragen in die Überlegungen mit einbeziehen",⁵⁹⁾ was freilich nicht voraussetzt, daß auch gleichzeitig detaillierte methodische Anweisungen gegeben werden müssen (oder auch nur dürfen).⁶⁰⁾

54) Klafki, Didaktik und Methodik, S. 62.

55) Klafki, Studien, S. 86.

56) Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 50.

57) So Sahner in Ellwein/Zoll, S. 207, der beide "immer an den angestrebten Lernzielen" orientieren will, sie folglich auch nicht aus den Inhalten für ohne weiteres deduzierbar hält.

58) Heimann, S. 9.

59) Ramm, S. 54.

60) Blankertz, S. 100, meint, die didaktische Analyse müsse der Formulierung der methodischen Leitfrage zeitlich vorausgehen, jedoch sei die Methode immer schon in der didaktischen Analyse antizipiert, "so daß ihre Ergebnisse die immanente methodische Strukturierung erkennen lassen".

Wichtig ist, daß das didaktische Konzept methodisch realisierbar ist.

Eine besonders enge Verklammerung zeigt sich vor allem bei dem didaktischen Grenzbereich der Aufteilung der Lerninhalte in Lernschritte, insbesondere aber bei der zeitlichen Anordnung und Abfolge (Sequentierung) der Lerneinheiten, die insoweit zu treffenden Entscheidungen können ohne Respektierung etwa der inneren und äußeren schulorganisatorischen Marksteine nicht plausibel sein.

Vorstehende Überlegungen sollen an drei Beispielen erläutert werden:

2.5.1. Ablauf der Gemeinderatssitzung

Ohne den Einsatz eines Dokumentarfilmes, oder aber auch eines Spielfilmes, d.h. eines eigens zu diesem Zweck hergestellten Lehrfilmes, wäre es kaum möglich, Lernende innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne mit den vielschichtigen Problemen des Ablaufes einer Sitzung des Gemeinderates (oder einer anderen Vertretungskörperschaft) vertraut zu machen.⁶¹⁾ Es ist kaum vorstellbar, die Interdependenz der juristischen und sozialpsychologischen Aspekte des Verlaufes einer Sitzung in mündlichem Vortrag oder anhand Schriftmaterials ausbreiten zu können. Nicht einmal Rollenspiele oder der Besuch realer Sitzungen, bei denen es u.U. völlig harmonisch zugeht, wären geeignet, die Komplexität so anschaulich erfahrbar⁶²⁾ und damit erlernbar zu machen, wie das durch besonders hierfür produziertes Filmmaterial möglich ist. Das aber bedeutet aus didaktischer Sicht, daß innerhalb des durch andere Normen vorge-

61) Es empfiehlt beispielsweise Opp, Soziologie, S. 224, die Studenten mit (realen oder) gefilmten Gerichtsverhandlungen zu konfrontieren. Über ein Experiment in dieser Richtung, bei dem Planspiele mit einem Video-Rekorder aufgezeichnet wurden, berichtet Kühne, JuS 1974, 135 f.

62) Jede Theorie des Lehrens setzt Theorien von der Veränderbarkeit des Menschen durch Erfahrung, d.h. durch Lernen voraus: so Henk-Rietmüller in Dohmen, S. 22.

gegebenen Zeitfaktors quantitativ und auch qualitativ andere Inhalte eingeplant werden können.

2.5.2. Diskussion von Organisationsproblemen

Den Lernenden wird die Aufgabe (das Thema) gestellt, die Organisationsstruktur einer neu zu errichtenden Behörde zu beurteilen und sich zum Entwurf einer Geschäftsanweisung zu äußern.⁶³⁾ Ähnlich ist es, wenn etwa die Umorganisation eingerichteter Behörden zu bewerten wäre. Das Niveau der zu behandelnden Fragen, etwa des Verhältnisses von Regierung und Parlament insbesondere bei zukunftsorientierten Planungsaufgaben, die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung, der äußere Behördenaufbau im Gesamtgefüge der Landesverwaltung, die Binnenstruktur neu zu schaffender Behördeneinheiten, der dienstrechtliche Status u.v.m., hängt entscheidend davon ab, ob Lösungsalternativen als Einzelleistungen (z.B. Klausuren) oder als Gemeinschaftsleistungen erbracht werden sollen. Mit dem Abheben auf das Niveau der zu behandelnden Fragen sind aber didaktische Dimensionen angesprochen, die - wie das Beispiel demonstrieren sollte - ohne die methodische Komponente nicht rational abgesichert werden können.

2.5.3. Erarbeiten eines Normentwurfes

Die Auszubildenden sollen lernen, einen Normentwurf, beispielsweise eine Kommunalatzung oder ein Landesgesetz, zu entwerfen oder Vorschläge zu einer Änderung laubahnrechtlicher Bestimmungen zu erarbeiten. Der erwartete Schwierigkeitsgrad, der wiederum weitgehend von dem zu behandelnden Sachkonflikt und damit von Inhalten abhängt, wird sich danach richten müssen, ob und welche Hilfsmittel bereitstehen. Es macht einen Unterschied aus, ob lediglich Verfassungs- oder Gesetzestexte verfügbar sind, oder darüber hinaus etwa Fraktionsvorlagen, Stellungnahme der Regierung (Verwaltung), Resolutionen von Verbänden und Gutachten von Sachverständigen vorliegen.

63) Siehe einen Klausur-Fall in dieser Richtung bei Blasius, BWVPr 1974, 162 ff. Auch Kummer, DÖV 1976, 152 f. empfiehlt die Bearbeitung solcher Aufgaben in der juristischen Referendarausbildung.

Das letzte Beispiel könnte veranlassen zu fordern, daß - ausgehend vom Primat der Didaktik -⁶⁴⁾ zunächst der Inhalt einschließlich des Schwierigkeitsgrades (der Tiefenstufe) eines Lernzieles (einer Aufgabe) festgelegt werden müsse. Sei das geklärt, dann könne über die zuzulassenden Hilfsmittel entschieden werden. Dieses Vorgehen mag für Prüfungen richtig sein. In der täglichen Unterrichtspraxis hängt die Verfügbarkeit von Hilfsmitteln jedoch oft von Zufällen ab und läßt sich daher von der Stoffplanung her gesehen schon aus Kostengründen nicht immer planen. Daher muß die thematische Abgrenzung wegen der Unvorhersehbarkeit und mangelnden Kalkulierbarkeit der methodischen Kriterien flexibel bleiben: und das ist eine didaktische Entscheidung. - Wie gerade dieses Beispiel weiter zeigt, wirkt nicht nur Umfang und Qualität der verfügbaren Hilfsmittel, sondern auch die Veranstaltungsfom auf die didaktische Strukturierung korrelierend ein: komplexe, problemorientierte Aufgaben können nicht in Großveranstaltungen, etwa Vorlesungen herkömmlichen Stils, bewältigt werden. Hierfür müssen - sofern die personellen und finanziellen Ressourcen das erlauben - andere Arbeitsformen, vor allem solche mit arbeitsintensiver Natur in kleineren Gruppen, vorgehalten werden.⁶⁵⁾

Der Umstand, daß die Vermittlungsformen "sehr stark von den jeweils gegebenen personellen, sachlichen und finanziellen Rahmenbedingungen abhängig sind", zeitigt freilich das aus didaktischer Sicht weniger erfreuliche Ergebnis, daß "für die Lerninhalte nur ein globaler Rahmen vorgegeben werden kann"⁶⁶⁾ oder, wie vorstehend ausgedrückt, daß die thematische Abgrenzung flexibel bleiben muß.

64) Dieser absolute Primat ist allerdings schon oben 2.5. bestritten worden.

65) Hamburger Juristenausbildung, S. 26.

66) Ellwein/Zoll, S. 241.

3. Modellvorstellungen für die Didaktik des Verwaltungsrechtes?

3.1. Die Funktion von Modellen

In den sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen mündet die Thematisierung von Problemen häufig in den Entwurf von Modellen. Modelle sind den Theorien vergleichbar; sie erfüllen sowohl erklärende¹⁾ wie auch heuristische Funktionen.²⁾ Hierbei ist eine Trennung zwischen diesen beiden Grundfunktionen nicht immer möglich, oft auch nicht beabsichtigt. Die in der Rechtswissenschaft diskutierten Theorien zur Abgrenzung des öffentlichen vom Zivilrecht etwa bieten teils Erläuterungen dafür, weshalb ein Rechtssatz nach überwiegender Ansicht, oder gar kraft ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung, einem der beiden Rechtsbereiche angehört, oder weshalb Rechtssätze nach Auffassung des Verfechters einer Theorie zwangsläufig einem der beiden Rechtsbereiche zugeordnet werden müßten.³⁾

In der Betriebswirtschaftslehre sind beispielsweise Management-Modelle entwickelt worden, die von einem bestimmten theoretischen Ansatz ausgehen, beim Management by objectives etwa u.a. von der Annahme, ein Unternehmen arbeite um so effektiver, je klarer, operationaler seine Ziele definiert seien.⁴⁾ In der Regel wird das Modell - oder auch die Theorie - von bestimmten Prinzipien geleitet, weshalb es mitunter auch schwer fällt, Theorie und Prinzip eindeutig abzuschneiden.⁵⁾ Als Beispiel mag das auch aus verwaltungsrechtlicher Sicht kritisierte Harzburger-Modell gelten, das vom Führungs- und Organisationsprinzip der Delegation von Verantwortung be-

1) Opp, Methodologie, S. 50, spricht von dem Erklärungsmodell als methodologische Regel. Deutsch, S. 44 ff., schreibt den Modellen eine organisatorische, eine heuristische, eine Funktion der Voraussage und eine Funktion der Messung zu.

2) Wagner, JuS 1963, 458, 460. Seiffert, Bd. 1, S. 146 ff., hingegen sieht "Theorie" mehr als die Zusammenschau von Gesetzmäßigkeiten, wodurch der heuristische Aspekt vernachlässigt wird.

3) Wolff in Wolff/Bachof, S. 97 ff., Püttner, Verwaltungsrecht, S. 67 ff.

4) Seemann, DÖH 15, 6, Laux, DVBl. 1972, 168, Göb, SKV 1973, 5 f.

5) Wagner, JuS 1963, 458.

herrscht wird.⁶⁾ Der Idealtypus^{6a)} Bürokratie, Max Webers Bürokratie-Modell, wird etwa sehr stark u.a. von den Grundsätzen der Amtshierarchie und der Formalisierung geprägt.⁷⁾ Die Betriebswirtschaftslehre zeigt auch den engen Zusammenhang von Denkmodell, Theorie sowie Programmplanung und -verwirklichung.⁸⁾

Didaktisches Handeln aber ist Programmplanung für den Unterricht, die Ausbildung. Auch in der Pädagogik sind daher didaktische Muster entworfen worden. Deshalb wundert es auch nicht, daß die mit der Einführung der einstufigen Juristenausbildung befaßten Kommissionen ebenfalls "Modelle" vorgelegt haben.⁹⁾ Diese Modelle sind - aufbauend auf teils divergierenden Theoriebasen - als Ansätze einer im wesentlichen inhaltlich orientierten Auflistung von Ausbildungszielen zu verstehen, die meist als globale Lernziele, kaum operational, vormuliert sind.

Soweit der vorliegenden Arbeit modellartige Überlegungen zugrunde liegen, etwa bezüglich der Anforderungsprofile des Verwaltungsbeamten, sollen sie keineswegs als idealtypisches Leitmotiv verstanden, sondern, bescheidener, der Systematisierung, als "Konstruktionsmittel, um die Erfahrungen über Einzeltatsachen zusammenzufassen", dienen.¹⁰⁾

3.2. Modelle grundlegender didaktischer Theorien

Nachfolgend sollen vier "Modelle grundlegender didaktischer Theorien"¹¹⁾ vorgestellt und auf ihre Relevanz für eine Fach-

6) Laux, DVBl. 1972, 168 ff.; Kube, DVBl. 1973, 869 f.

6a) Hierzu Diederichsen, S. 82. Siehe auch Deutsch, S. 89 f.: "Beim 'Idealtyp'... handelt es sich im wesentlichen um ein Modell, das der Hervorhebung besonderer struktureller Aspekte...dient".

7) Geppert in Joerger/Geppert, S. 26. Organisatorische Modellvorstellungen für die Bundesministerialverwaltung entwickelt z.B. Karehnke, DVBl. 1973, 834.

8) Seemann, DÖH 15, 7 f.

9) Siehe auch den Überblick bei Bull, JuS 1974, 266 ff.

10) Wagner, JuS 1963, 460.

11) So Titel und einleitender Aufsatz des Werkes von Ruprecht/Beckmann/von Cube/Schulz.

didaktik des Verwaltungsrechts untersucht werden. Hierbei sollte bedacht werden, daß die Auffassungen der Vertreter der jeweiligen didaktischen Richtung über den Begriff der Didaktik ebensowenig übereinstimmen wie es eine allgemeingültige definitorische Präzisierung dieses Begriffes gibt (siehe oben 2.1.).

3.2.1. Normative Didaktik

Blankertz meint, "alle ernst zu nehmenden Richtungen gegenwärtiger Erziehungswissenschaft...stimmen darin überein, daß "normative Didaktik" unrealisierbar sei".¹²⁾ Als normative Didaktik in diesem Sinne sieht er einmal "auf primitiver, vorwissenschaftlicher Ebene...apodiktisch formulierte Anweisungen für den Unterricht, die bestimmten Erfahrungssätzen und überlieferten Meinungen entnommen und dann als verbindliche Norm aufgestellt sind."¹²⁾ Zum anderen sei "im wissenschaftlichen Sinne unter normativer Didaktik indessen etwas anderes zu verstehen, nämlich ein System, das ausgeht von obersten vorpädagogischen Sinn-Normen über das menschliche Leben, über die Stellung des Menschen in der Welt oder über die Natur des Menschen, diese Normen dann auslegt auf Erziehungsziele, daraus alle Inhalte des Unterrichts ableitet, also den Lehrplan gewinnt, und schließlich bis zu Methoden- und Erziehungsformen weiter differenziert, so daß eine in sich geschlossene Deduktionskette entsteht, die aussagt, wie die Wirklichkeit "Unterricht" sein solle".¹³⁾

Diese Ablehnung ist sicher insoweit richtig, als "Didaktik... durch Faktoren mitbedingt (ist), die nicht aus obersten Sinn-Normen abgeleitet werden können",¹⁴⁾ wie etwa Anforderungen des Berufslebens oder organisatorische Daten. Blankertz scheint sich also selbst nicht sicher in seiner rigiden Ablehnung der normativen Didaktik, denn andernfalls spräche er nicht von

12) Blankertz, S. 18.

13) Blankertz, S. 19. Nach Meyer, S. 20, beansprucht normative Didaktik "Konstruktion und Legitimation durch Deduktion aus vorgegebenen, nicht problematisierten Weltanschauungen und Glaubenslehren leisten zu können, ohne jedoch die methodologische Fragwürdigkeit solchen Deduzierens in den Blick zu nehmen".

14) Blankertz, S. 26.

"m i t bedingt" (Hervorhebung vom Verfasser). Dieses eindeutige Verdikt ist aber nur dann haltbar, wenn die normative Didaktik von der Vorstellung ausginge, es ließe sich ein geschlossenes, hierarchisch-pyramidenähnliches Gebilde, das jeweilige didaktische Konzept konstruieren, das - in sich konsistent - aus Axiomen deduziert ist. Das freilich würde dem komplexen Faktoren- und Bedingungsfeld,¹⁵⁾ das auf das Gesamtsystem Unterricht (Ausbildung) und damit auch auf das Lernzielgefüge einwirkt, nicht gerecht werden. Indessen kann der Gedanke normativer Didaktik aus zwei Gründen nicht ganz verworfen werden:

3.2.1.1. "Allgemeine" Lernziele

Ohne daß an dieser Stelle zu dem Begriff "allgemeine" Lernziele schon etwas ausgesagt zu werden braucht (siehe unten 5.2. und 6.1), läßt sich bereits jetzt feststellen, daß es neben den berufs- und tätigkeitsfeldbezogenen noch weitere Lernziele gibt. Früher hätte man gesagt, die Schule solle den Auszubildenden zu einem "tüchtigen" Menschen erziehen, worunter man nicht nur seine Fähigkeiten als Berufstätiger verstand. Solch "allgemeine" Lernziele, denen eine gesellschaftliche Funktion¹⁶⁾ innewohnt, die für jeden Lernprozeß "übergreifende oder umfassende Bedeutung" haben und "demnach nicht nur auf bestimmte Situationen bezogen (sind), sondern...den Rahmen bzw. die Richtschnur für spezielles Verhalten (bilden)",¹⁷⁾ haben den Charakter von abstrakten Normen, die für soziales Verhalten "globale Gültigkeit" besitzen.¹⁸⁾ Folgerichtig spricht Zoll in diesem Zusammenhang von der "Ableitung des Normensystems" und der hierbei auftretenden "Deduktionsproblematik", wobei er zutreffend darauf hinweist, daß hier empirische Verfahren versagen, d.h. es sich bei der Ableitung "in wesentlichen Phasen 'nur' um ein hermeneutisches Vorgehen handeln kann".¹⁹⁾

15) Blankertz, S. 27; siehe auch oben 2.2.

16) Ellwein, Bildungspolitische Aspekte, S. 21. Rülcker, S. 65 ff.

17) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 18.

18) Ellwein in Ellwein/Zoll, S. 165.

19) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 20.

Konkret wäre im Rahmen einer Verwaltungsausbildung bei den allgemeinen Lernzielen etwa an die Beachtung des Rechtsstaatsprinzips als globaler Handlungsanweisung zu denken (siehe hierzu 6.2.8.).

3.2.1.2. Ausbildung als Entscheidungssektor

Blankertz weist an anderer Stelle darauf hin, daß Entscheidungen zu treffen sind, um unterrichten und erziehen zu können.²⁰⁾ Schütte spricht von Entscheidungsfeldern.²¹⁾ Entscheidungen werden nicht über Realitäten, sondern über Handlungsalternativen getroffen.²²⁾ Diese implizieren Verhaltenserwartungen²³⁾ und Verhaltensanweisungen,²⁴⁾ stellen also Sollens-Gebote, Intentionen dar und sind demnach Normen.²⁵⁾ Daran ändert prinzipiell auch nichts die Feststellung, daß die fachwissenschaftlichen und didaktischen Erkenntnisse im Hochschul-, aber auch im Fachhochschulbereich "nicht einfach in apodiktische Handlungsanweisungen" umgesetzt werden können, d.h. daß "die ... wissenschaftlichen Erkenntnismöglichkeiten im Bereich der Hochschuldidaktik...keinen Systemzwang (rechtfertigen),... viel eher die Erhaltung eines Spielraumes freier Entscheidungen und Verantwortungen für Dozenten und Studenten (rechtfertigen)".²⁶⁾ Sind aber Spielräume vorhanden, so müssen deren Grenzen mitgedacht werden. Diese aber sind durch Anweisungen abzustecken.

Bemerkenswert ist daher auch die Parallele, die Meyer zwischen den "traditionellen Lehrplänen" und den Konditionalprogrammen sieht,²⁷⁾ die "Mechanismen für die Lösung schon gelöster Probleme darstellen",²⁸⁾ also etwa im Lehrplan, der kraft staatlicher Autorität Verbindlichkeit enthalten kann,²⁹⁾ fest-

20) Blankertz, S. 111.

21) Schütte, JuS 1974, 609.

22) Meyer, S. 184 ff., 191.

23) Meyer, S. 15.

24) Beckmann, S. 86.

25) Ernsperger, S. 58; Mattl in Dohmen, S. 33. Meyer, S. 81 f., weist auf den engen Zusammenhang von Deduktion und Entscheidung hin.

26) Dohmen in Dohmen, S. 17.

27) Meyer, S. 229.

legen, welche Lernziele in welcher Reihenfolge und in welchem Zeitraum erreicht werden sollen. Das gilt vor allem für lerninhaltliche Entscheidungen, die im Kontext sogar zu Rechtsnormen gesehen werden müssen, wie sie gerade bei der Ausbildung zu Staatstätigkeiten in Form von Ausbildungs- und Prüfungsordnungen begegnen. Wie gezeigt wurde, stellt schon die Lernziel- und Stoffauswahl eine Entscheidung dar, die aus der Sicht der Lehrenden und Lernenden ebenfalls normativ begriffen werden muß.³⁰⁾ Normative Vorstellungen beherrschen darüber hinaus auch die zukünftig anzunehmenden Tätigkeitsmerkmale der Auszubildenden.³¹⁾ Deshalb kann auch die vorliegende Arbeit nicht von normativen Elementen in diesem Sinne frei sein.

3.2.2. Geisteswissenschaftliche Didaktik

Eine der heute vertretenen didaktischen Richtungen ist geisteswissenschaftlich-bildungstheoretisch orientiert.³²⁾ Weniger meinte noch sehr bestimmt, Didaktik könne nur geisteswissenschaftlich sein.³³⁾ Die Ausgangspunkte sah er "in der Gegebenheit des Lehrgefüges, in der Bildungssituation, wie sie in der Erziehungswirklichkeit jeweils vorgefunden wird, und nicht in der Theorie selbst oder in Prinzipien".³⁴⁾ Gerade aus letzterem erhellt, daß eine deutliche Abgrenzung zur normativen Didaktik gezogen wurde. Keinesfalls kann hieraus aber eine generelle Ablehnung empirischer Methoden hergeleitet werden, deren Eignung und Anwendbarkeit für pädagogische Untersuchungen

28) Luhmann, Zweckbegriff, S. 260.

29) Ablehnend Beckmann, S. 86, für den Fall, daß diese Anordnungen "nicht ihre Denkvoraussetzungen und Begründungen angeben".

30) Ellwein, Bildungspolitische Aspekte, S. 22, nennt daher die Schule zu Recht ein politisches Instrument. Quambusch, SKV 1975, 98 spricht von Lernziel-, Lerninhalts- und Lernorganisationsentscheidungen. Meyer, S. 15, möchte den normativen Charakter der Lernziele nicht leugnen.

31) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 27.

32) Vgl. hierzu Blankertz, S. 28; Meyer, S. 20; Ruprecht, S. 9, 24; Beckmann, S. 88; Klafki, Studien, S. 28, 32 ff.; Ernsperger, S. 56.

33) Weniger, S. 5, 6.

34) Weniger, S. 6.

zu Zeiten Wenigers in ihrer eigentlichen Tragweite noch nicht erkennbar war. Daher konzedieren auch heute bedeutende Vertreter der geisteswissenschaftlichen Schule - mitunter im Gegensatz zu den Verfechtern anderer theoretischer Ansätze - die Brauchbarkeit sozialwissenschaftlicher Verfahren. So fordert etwa Klafki ausdrücklich "pädagogische Tatsachenforschung als Ergebniskontrolle didaktischer Entwürfe und Pläne".³⁵⁾ Im Mittelpunkt der geisteswissenschaftlichen Didaktik liegt freilich "die besondere Akzentuierung der Hermeneutik", die Auseinandersetzung mit dem "literarischen Dokument, dem Text", die "schriftliche Aussage",³⁶⁾ was notwendig die Betonung des Materialen und Inhaltlichen zur Folge hat.³⁷⁾ Hierbei geht es keineswegs nur um die Deskription von vorgefundener Unterrichtswirklichkeit. Vielmehr umfaßt sie Intentionen, mit deren Hilfe sie die Praxis verändern will.³⁸⁾ Sie steht also in einer "dialektisch verstandenen oder auch feldartig gesehenen Spannung zwischen Hermeneutik und Pragmatik".^{39) 40)} Die zentrale Stellung der Textinterpretation drängt die Eignung der geisteswissenschaftlichen Methodik gerade für rechtsdidaktische Fragen auf, da die Analyse von (schriftlichen) Kodifikationen zu den essentiellen Aufgaben der Rechtswissenschaft gehört. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, daß beispielsweise Püttner auf die Bedeutung der Fachsprache gerade für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis mit ihrer teils ausgefeilten Terminologie hinweist. Eine einheitliche und exakte Fachsprache erleichtert die gegenseitige Information und Selbstkoordination und damit die Kommunikation der am Rechtsleben Beteiligten; sie ist damit auch einer der Garanten einer gesicherten und im Staatsgebiet gleichmäßig geltenden Ordnung⁴¹⁾ (hierzu auch unten 6.3.3.).

35) Klafki, Studien, S. 124; ähnlich Beckmann, S. 114.

36) Ruprecht, S. 26.

37) Beckmann, S. 90 ff.

38) Beckmann, S. 86.

39) Ruprecht, S. 25.

40) Die Bremer Kommission hat dem "Theorie-Praxis-Problem" in der Referendarausbildung einen eigenen Abschnitt gewidmet: vgl. Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 18 ff.

41) Püttner, Verwaltungsrechtsfälle, S. 4 - 6.

3.2.3. Informations- und systemtheoretische Modelle

Stark von den neueren Erkenntnissen der Naturwissenschaft und der Technik, u.a. der Kybernetik, geprägt sind informations-theoretische Entwürfe, die häufig allen anderen Überlegungen den Rang von Wissenschaftlichkeit absprechen.⁴²⁾ Obwohl die kybernetische Theorie "im Ansatz eine Theorie der Maschinen und Organisationen" ist, begann sie "zunehmend einen dritten Bereich, nämlich organisierte Sozialsysteme, zu erfassen...".⁴³⁾ Kennzeichnend ist, daß der Stellenwert der Bildungsinhalte relativ gering ist, da sie als beliebige Variable eingesetzt werden können.⁴⁴⁾

In anderen Bereichen würde man bei ähnlich einseitiger Akzentuierung des Rationalen von Technokratie sprechen. Erziehung wird hier verstanden als "absichtliche Steuerung eines (Erziehungs-)Objektes in der Weise, daß das Objekt ein bestimmtes im (Erziehungs-)Ziel angegebenes Verhalten erreicht".⁴⁵⁾ Lehr- und Lernvorgang werden als Regelkreis begriffen, in dem bei ständiger Rückkoppelung von Informationen das erstrebte Erziehungsziel unter Anwendung von Optimalstrategien angesteuert wird.⁴⁶⁾ Das Wesen der Kybernetik liegt also in der "Rückmeldung von Informationen über erzielte Wirkungen in den Wirkungsvorgang und dessen laufende Steuerung mit Hilfe dieser Informationen (feedback)", wobei eine bestimmte Dauerwirkung, in der Ausbildung beispielsweise die Vermittlung von Lernzielen, trotz "verschiedener wechselnder Umwelteinwirkungen", beispielsweise infolge anderer Anforderungen der Berufswelt, konstant dadurch erzeugt wird, daß "das System...durch Selbständerung etwaige Umweltänderungen (kompensiert)".⁴⁷⁾ Wie sehr dieses Modell auch auf den Gedanken der behavioristischen Lerntheorien beruht,⁴⁸⁾ zeugt die bereits vorstehend ange-deutete Aussage, "als Wissenschaft (könne) die Didaktik keine

42) Hierzu Blankertz, S. 51 ff.; Ruprecht, S. 34 ff.

43) Luhmann, Theorie, S. 40 f. Ähnlich auch Rülcker, S. 96.

44) Ruprecht, S. 34.

45) Von Cube, S. 117.

46) Von Cube, S. 117, 120, 125.

47) Luhmann, Zweckbegriff, S. 158.

48) Von Cube, S. 133; Blankertz, S. 57 f.

Ziele setzen", tue der Didaktiker dies, wechsele er bei Ausübung dieser Tätigkeit seine Rolle und werde zum Politiker,⁴⁹⁾ womit auch von Cube die Verbindung zum Inhaltlichen nicht ganz leugnen kann, wenn auch verschleiert durch den Hinweis auf den Unterschied zwischen Rolle und Rollenträger.

Es bedarf keiner Darlegung, daß dieses inhaltsleere Verständnis von Didaktik nicht Angelpunkt der vorliegenden Arbeit sein kann. Jedoch kann hier weder generell, noch weniger aber bei weiterführenden Untersuchungen, die vor allem die Methodik mit einbezögen, auf diesen Ansatz verzichtet werden.

Im Gegenteil: Die kybernetische Komponente ist neben der funktionalistischen eine Grundannahme der Systemtheorie.^{50/51)} Das systemtheoretische Denken legt Parallelen offen und ermöglicht daher eine "umfassende, auch interdisziplinäre Fragestellung" und führt "zu einem generellen, nicht auf eine konkrete Organisation beschränkten Bezugsrahmen...".⁵²⁾ Weil das begriffliche "Gebäude zur Beschreibung realer Sachverhalte verschiedener Wissenschaftsdisziplinen geeignet ist, liegt ihr Vorteil vor allem in der Vereinfachung der interdisziplinären Verständigung".⁵³⁾

Als soziale Systeme sind Systeme zu verstehen, die "Handlungen durch ihren Sinn...miteinander verbinden und gegen eine Umwelt anderer Möglichkeiten abgrenzen".⁵⁴⁾ Ein System ist "eine gegen-

-
- 49) Von Cube, S. 132. Wie wichtig das Rollenverständnis für das Bestehen einer Organisation ist, weist u.a. Luhmann, Zweckbegriff, S. 339 f., nach.
- 50) Bosetzky, Die Verwaltung 1974, 427. Bosetzky meldet Bedenken gegen die Anwendung der Systemtheorie speziell bei der Beförderung im öffentlichen Dienst an. Im Hinblick auf die funktionalistische Seite der Systemtheorie wäre es interessant, diesen Vorbehalten gegenüber den "mechanischen Prozessen", die "Menschen zu vollkommen programmierten Bestandteilen, zu Bauteilen von Systemen" machen, innerhalb der Ausbildung als System nachzugehen. Fündig könnte man sicher auch hier werden, denn die Ziele der Ausbildung von Verwaltungsbeamten dürften nicht viel weniger diffus sein als die Ziele der Verwaltung selbst; vgl. Bosetzky a.a.O., S. 428.
- 51) Ruprecht, S. 38, behandelt informationstheoretisch-kybernetische Modelle als systemtheoretischen Ansatz der Didaktik.
- 52) Baars, S. 8.

über ihrer Umwelt offene Einheit, die aus Elementen besteht, die miteinander in bestimmten, wechselseitigen Beziehungen stehen, und die bestimmte Ziele zu erreichen sucht".⁵²⁾

Soziale Systeme sind Handlungssysteme, da sie aus konkreten Handlungen mehrerer Menschen bestehen und sich "durch Sinnbeziehungen zwischen diesen Handlungen von einer Umwelt abgrenzen".⁵⁵⁾

Die öffentliche Verwaltung insgesamt wie auch die einzelnen Verwaltungseinheiten sind solche soziale Handlungssysteme,^{55a)} die als "Systeme der Informationsverarbeitung"⁵⁶⁾ freilich nur stark verkürzt beschrieben sind. Auch ihre Charakterisierung dahingehend, daß ihr Handeln spezifisch darauf ausgerichtet sei, bindende Entscheidungen herzustellen,⁵⁷⁾ scheint schon im Hinblick auf die Gewaltenteilungslehre und auch auf ähnliche Funktionen im privaten Bereich bedenklich. Doch kommt es hierauf nicht an: Die Staatsverwaltung ist ein Handlungssystem, das sich in einer nach verschiedenen Aspekten differenzierten Umwelt erhalten muß.⁵⁸⁾ Und ähnlich strukturelle Züge weist auch sowohl die Ausbildung als Ganzes wie auch die jeweilige Ausbildungseinrichtung auf. Auch in ihr stehen Handlungen bzw. Komplexe erwarteter Handlungen (Rollen)⁵⁹⁾ in einem sinnbezogenen Wechselgeflecht, nämlich vor allem die

53) Dillkofer/Kuhlmann in Ellwein/Zoll, S. 131. Ähnlich - für die Kybernetik - auch Deutsch, S. 127, unter Hervorhebung der Bedeutung der Kommunikation für Organisationen.

54) Luhmann, Zweckbegriff, S. 176.

55) Luhmann, Zweckbegriff, S. 8.

55a) Esser, S. 20, hält Luhmanns Theorie, die auf die Funktionsbedeutung und -weise des Regelungssystems Recht abstelle, insofern auch für das Recht als System fruchtbar, als es dort um autonom gesteuerte Entscheidungsprogramme zur Bewältigung sozialer Konflikte (durch Reduktion ihrer Komplexität) gehe.

56) Luhmann, Zweckbegriff, S. 101. Siehe auch Eichhorn, Festschrift Wolff, S. 42 ff.

57) Luhmann, Theorie, S. 48, 67.

58) Luhmann, Theorie, S. 84.

59) Luhmann, Theorie, S. 34.

Aktionen der Lehrenden und Lernenden in ihren je verschiedenen Rollen.⁶⁰⁾

So erstaunt es nicht, wenn "die Ausbildung" häufig als System bezeichnet wird. Luhmann spricht beispielsweise - unter Ein-schluß der Hochschulen - von Schulsystem für das sich "bei der Vielfältigkeit der Ausbildungsziele in einer differen-zierten Sozialordnung keine handfesten Schulzwecke formulieren (ließen), auf die hin Organisation und Unterricht als Mittel geplant und kontrolliert werden könnten".⁶¹⁾ Kaupen nennt den Bildungs- und Erziehungssektor als Beispiel für ein Sub-system, das sich vor allem um die motivationale und organi-satorische Bewältigung der Umwelt bemühe,⁶²⁾ was sicher dann zutrifft, wenn man die Mitglieder des Systems (der Organisation) Ausbildung gleichzeitig als Angehörige der Systemaußenwelt sieht, die erst für den Systemzweck gewonnen oder erhalten werden müssen. Schließlich sei noch Quambusch zitiert, der das Curriculum als ein System von Anleitungen für unter-richtliches Handeln klassifiziert.⁶³⁾

Ein letzter Blick auf systemtheoretische Problemstellungen im Bereich der Verwaltung soll zeigen, wie ergiebig dort gefundene Erkenntnisse für den Bereich (Verwaltungs-)Ausbildung nutzbar gemacht werden könnten: So erinnern etwa Untersuchungen der

60) Es wäre reizvoll, die funktional-vergleichenden Möglich-keiten bei einer Gegenüberstellung von Ausbildungs- und Rechtssystem auszuschöpfen. Luhmann, Rechtssystem, S. 24 ff., unternimmt etwa den Versuch, die dogmatischen Kon-trollen der Rechtsanwendung systemtheoretisch zu disku-tieren. Hierbei ist bemerkenswert, daß gerade Luhmann - aus der Sicht des Soziologen - davor warnt, eine Rechts-dogmatik zu dulden, die Folgen als Kriterien für Recht und Unrecht verwendet, a.a.O. S. 48, ein Verfahren, das heute mehr und mehr praktiziert wird. So könnte man - über-tragen auf unser Problem - fragen: soll für die Ausbildung ein Steuerungsmechanismus, ein Regulativ, eingesetzt werden, das den Ausbildungsprozeß entsprechend seinen Folgen (Er-reichen/Nichterreichen der Qualifikation) steuert? Hierzu auch Luhmann, Zweck-Herrschaft-System, S. 40, wo er fest-stellt, daß Schulen heute kaum noch durch praktisch-instruktive Zwecke mit feststellbaren Folgen (etwa: mög-lichst viele Schüler durchs Examen zu bringen) rationali-siert werden.

61) Luhmann, Zweckbegriff, S. 221.

62) Kaupen, S. 18 f.

63) Quambusch, SKV 1975, 98.

"Abhängigkeitsgesetze zwischen den input - Variablen (den Reizen) und den output - Variablen (den Reaktionen)"⁶⁴⁾ an ähnliche Analysen beispielsweise der Struktur- und Prozeßaspekte einer Behörde (Verwaltung) als sozio-technisches System.⁶⁵⁾ Sowohl innerhalb einer Ausbildungsstätte als Organisation⁶⁶⁾ wie innerhalb einer Verwaltungseinheit wirken im einzelnen verflochtene und häufig nicht isolierbare Variable (Faktoren) auf diese Systeme, und zwar in ihrem Verhältnis zur Umwelt, etwa zur Politik, in den Beziehungen der Elemente des Systems untereinander, z.B. zwischen Lehrenden und Lernenden, und vor allem bei den Problemen der Zielerreichung/Effizienz,^{66a)} etwa des erfolgreichen Abschlusses von Studiengängen.⁶⁷⁾

64) Von Cube, S. 133, Luhmann, Zweckbegriff, S. 249 f.; derselbe, Rechtssystem, S. 25.

65) Zum Begriff des sozio-technischen Systems siehe Staehle, S. 9, 12.

66) Auch Organisationen sind - als soziale Gebilde - Systeme: Baars, S. 8.

66a) Nach Derlien, Die Verwaltung 1974, 3 f. ist "Effizienz als relationaler Begriff" zu verstehen, "der das Verhältnis zwischen bestimmten inputs (Mitteln) und outputs (Zielen) als Differenz oder als Quotient zum Ausdruck bringt". Rationalität oder Effizienz einer Handlung bzw. Entscheidung sei dann gegeben, "wenn sie ein bestimmtes Ziel mit geringerem Aufwand oder bei gegebenem Aufwand in höherem Maße verwirklicht als eine alternative Handlungsweise". Hierbei kommt es auch darauf an, daß bestimmte Funktionsvoraussetzungen nicht vernachlässigt werden (Derlien a.a.O., S. 13). Er weist ferner, S. 16, auf methodische Probleme der Effizienzbeurteilung der öffentlichen Verwaltung hin, die für das System "Ausbildung" in nicht geringerem Umfange gelten: Probleme der input - und der output - Messung sowie Probleme der Wahl eines Vergleichsmaßstabes für die Effizienzbeurteilung. Daher wird es beispielsweise sehr schwierig werden zu bewerten, ob die einstufige Juristenausbildung, die derzeit gem. § 5 DRiG experimentell erprobt wird, der tradierten zweistufigen Juristenausbildung gleichwerig oder ihr gar überlegen ist.

67) Baars a.a.O.; Staehle, S. 70 ff.; Luhmann, Zweck-Herrschafts-System, S. 38, 40, der bemängelt, daß die klassische Organisationstheorie die Rückwirkungen übersehe, die sich aus den Umweltsbeziehungen für die interne Organisation und für rationales Verhalten im System ergeben.

Als Fazit ist festzustellen, daß didaktische Untersuchungen auf system- und informationstheoretische Gedanken nicht verzichten können, folglich auch nicht die vorliegende Arbeit. Andererseits ist einzuräumen, daß solch strukturell-funktionale⁶⁸⁾ Überlegungen hier nur in sehr bescheidenem Rahmen angestellt werden können, etwa der Vergleich zwischen Ausbildung/Ausbildungsstätte und Verwaltung/konkrete Behörden-einheit, da sie Untersuchungen voraussetzen, die Gegenstand eines eigenständigen Forschungsvorhabens sein müßten.

3.2.4. Lerntheoretischer Modellansatz

Geisteswissenschaftliche und informationstheoretische Didaktik stehen sich in diamentralen, wie es scheint, auch teilweise unvereinbaren Grundpositionen gegenüber. Eine umfassendere Sicht als diese beiden Modelle nimmt ein noch relativ junges Konzept in Anspruch. Es wird als lern- und auch lehrtheoretisch, mitunter als "Berliner Schule" bezeichnet.⁶⁹⁾ Die Charakterisierung vor allem als "lerntheoretisch" ist zumindest insofern irreführend, als sämtliche didaktische Entwürfe dem "Lernen" einen mehr oder weniger bedeutsamen Stellenwert innerhalb ihres Ordnungsmusters einräumen.⁶⁹⁾ Jedoch rückt innerhalb des lerntheoretischen Ansatzes der Unterricht mit seinen dort verfolgten Intentionen in den Mittelpunkt der Überlegungen.⁷⁰⁾ "Didaktik wird...als Theorie des Unterrichts verstanden, der Unterricht als Ort, wo die ungelösten Fragen der didaktischen Gesamtsituation als konkret zu lösende Lehr- und Lernprobleme auftreten".⁷¹⁾ Die stark sozial-psychologische Komponente,⁷²⁾ 72a) die - insoweit ähnlich dem system-

68) Luhmann, Theorie, S. 31; derselbe: Zweck-Herrschaft-System S. 47.

69) Blankertz, S. 90.

70) Schult, S. 168, Pädagogik als Politik; vgl. Schwarz, S. 67.

71) Heinemann, S. 9.

72) Schulz dessen ideologische Ausgangsbasis hier nicht diskutiert werden soll, spricht z.B. auf S. 157 von Pädagogik als einer Wissenschaft, die "dieses soziale Geschehen unter dem Gesichtspunkt intentionaler Sozialisation untersucht" und meint etwa auf S. 158, Didaktik unterscheide sich "von Psychologie oder Soziologie oder Kommunikationswissenschaft vorzugsweise durch die Fragestellung - nicht durch den Gegenstandsbereich und die Methoden...".

theoretischen Ansatz - auch hier wieder Parallelen zu konkreten Situationen in der Verwaltung aufzeigt, wird deutlich, wenn von dem Bestreben der "Totalerfassung aller im Unterrichtsgeschehen wirksamen Faktoren" gesprochen wird.⁷¹⁾ Hiernach sind "Untersuchungen über die personellen und materiellen Voraussetzungen schulischen Lehrgeschehens, über Schulziele..., über Rollenproblematik⁷³⁾ und Statusunsicherheit der Lehrer, über Zielvorstellungen in Schulgesetzen und Lehrplänen..., über didaktische Trends in Schulordnungen und Unterrichtsentwürfen, über Probleme der Steuerung des Unterrichtsprozesses und der Effektivitätskontrolle sowie über die Beziehungen aller Einzelfaktoren zueinander" anzustellen.⁷⁴⁾ Bemerkenswert ist auch hier wieder die Gemeinsamkeit mit ähnlichen thematischen Spekulationen innerhalb der Verwaltung. Noch auffallender wird dies, wenn der Unterricht als "ein bestimmtes strukturiertes (Inter-)Aktionsfeld,⁷⁵⁾ in dem eindeutig zu be-

72a) Der lerntheoretische Modellansatz wird stark durch die sog. emanzipatorische Pädagogik beeinflusst. Hierzu meint Schwarz, S. 9, diese sei "mehr als ein unübersehbarer Faktor der bundesrepublikanischen Bildungslandschaft" und auch als "Teil der Systemkritik an der Gesellschaft der Bundesrepublik" zu verstehen. Pädagogik sei für ihre Vertreter "der Hebel und Ansatzpunkt für eine langfristig angelegte Strategie der Machtübernahme in Staat und Gesellschaft". Die emanzipatorische Pädagogik ist ihrerseits stark geprägt durch die sog. kritische Theorie, jene ("Frankfurter") Schule der Sozialwissenschaften also, die der analytischen Forschungs- und Erkenntnisrichtung entgegentritt: Siehe hierzu Seiffert, Bd. 2, S. 199 ff., 243 ff. sowie Schünemann, S. 243 ff. Der in der Dialektik zu suchende methodologische Ansatz der Frankfurter Schule (Horkheimer, Adorno, Habermas) scheint von der sog. emanzipatorischen Pädagogik nicht nur als Arbeitsweise und -anleitung aufgefaßt, sondern auch als inhaltlich vorstrukturierend angesehen zu werden. - Siehe auch Rülcker, S. 96 ff., der hier vom kritisch-gesellschafts-reformerischen Ansatz spricht.

73) Hierzu auch Schulz. S. 170.

74) Blankertz, S. 91.

75) Henk-Riethmüller in Dohmen, S. 21: "Bei unterrichtlichen Vorgängen handelt es sich um dynamische Interaktionsprozesse zwischen Lehrenden und Lernenden mit ausgeprägter Situationsabhängigkeit", die durch Faktorenkomplexion und die Interdependenz dieser Faktoren gekennzeichnet ist. Siehe auch Rülcker, S. 98 f., der den sog. interaktionistischen Ansatz beschreibt.

nennende Entscheidungen zu fällen sind", ⁷⁶⁾ markiert wird, oder als "soziale(n) Prozesse, die durch Planung, Realisation und Kontrolle unterschiedlichen Handelns entstehen", die sich als Kommunikationsprozesse, Lernprozesse oder Sozialisationsprozesse auffassen ließen. ⁷⁷⁾ Die hierbei verwendeten Begriffe könnten einem organisations-soziologischen Gutachten zu Problemen der Aufbau-, Ablauf-, Informations- und Kommunikationsstruktur einer (beliebigen) Verwaltungseinheit entnommen sein. ⁷⁸⁾ Deshalb böte sich auch bei diesem Ansatz eine vergleichende Betrachtung zwischen den Phänomenen Ausbildung und Verwaltung an, die hier aber - wie bereits oben 3.2.3. betont - allenfalls in knappen Andeutungen anklingen kann, im übrigen eine gesonderte Untersuchung als erfolgversprechend zu fordern scheint.

3.3. Die Aspektrelevanz verschiedener Modellansätze

Nach dem bereits oben 3.1. allgemein Wert und Funktion von Modellen für die Praxis anhand betriebswirtschaftlicher Theorievorstellungen angedeutet worden sind, sollen nunmehr, die bisherigen Ergebnisse zusammenfassend und abschließend, die beschriebenen Modelle auf ihre Relevanz für die Konstruktion eines didaktischen Konzeptes des Verwaltungsrechts diskutiert werden.

Mit Ausnahme der Informationstheoretiker halten die Vertreter aller übrigen, einschließlich der curricularen Richtungen ihre Modellentwürfe für nicht ausschließlich kompetent. Immer wird hervorgehoben, daß ihre Sicht eine unter mehreren möglichen ist, ⁷⁹⁾ daß "Modelle...aber auch über ihre wirklichkeitserklärende, heuristische Funktion hinaus einen prospektiven, wirklichkeitsgestaltenden Charakter haben (können)... ⁸⁰⁾ und

76) Heimann, S. 10.

77) Schulz, S. 158.

78) Siehe beispielsweise einerseits Zoll in Ellwein/Zoll, S. 28, wo von dem Studienablaufmodell, und andererseits Kübler, S. 32, 83 ff., wo von der Ablauforganisation die Rede ist.

79) Henk-Riethmüller in Dohmen, S. 22.

80) Dohmen in Dohmen, S. 19.

daher jeweils gefragt werden soll, "was der geisteswissenschaftliche, der lerntheoretische und der kybernetische Ansatz zu leisten imstande ist".⁸¹⁾ "Hermeneutik und Empirie begründen...nicht zwei verschiedene Unterrichtswissenschaften... Es handelt sich...um aufeinander angewiesene methodische Ansätze".⁸²⁾ Darüber hinaus wird man sicher auch "emanzipatorisch-kritische" Reflexionen nicht ausklammern können.⁸³⁾

Diese Beurteilung wird von Autoren bestätigt, die keiner bestimmten Strömung angehören und die unterschiedlichen Tendenzen distanzierter betrachten. Blankertz etwa verweist auf die "Aspektverschiedenheit in dem Sinne..., daß der heute mögliche und notwendige Problemhorizont der Didaktik sich erst in der Verschränkung und Überlagerung verschiedener Ansätze eröffnet".⁸⁴⁾ Ebenso lehnt Ruprecht eine monistische Betrachtungsweise ab. Er spricht vielmehr von einer "Situation der pluralistischen Systeme" und weiter "von der jeweiligen Aspektrelevanz des einzelnen Modells".⁸⁵⁾ Jedes Modell betone - aus methodischen Gründen - in notwendiger Reduktion "bestimmte bedeutsame Merkmale und Strukturen", setze also Akzente und sei insofern gleichzeitig als "Hilfskonstruktion auf dem Wege zu einem umfassenderen und aspektreicheren nächsten Modell" anzusehen.⁸⁶⁾ Bemerkenswert auch hier wieder zwei Parallelen aus anderen Systembereichen: "Planungen, besonders Entwicklungsplanungen, (orientieren) sich an komplexen, multivariablen, roh zusammengezümmerten Modellen...".⁸⁷⁾ In der Organisationssoziologie wird versucht, "im Gegensatz zu den monistischen und dualistischen Theorien..." in einem "pluralistischen Modell" von einem "mehrdimensionalen, interdisziplinären, situationalen Ansatz" auszugehen.⁸⁸⁾

81) Beckmann, S. 114.

82) Schulz, S. 159.

83) Schulz, S. 160.

84) Blankertz, S. 17.

85) Ruprecht, S. 11. Aus anderer Sicht könnte man auch - mit Diederichsen, S. 90 - von Aspektelektion sprechen.

86) Ruprecht. S, 12 f.

87) Luhmann, Rechtssoziologie, S. 331.

88) Staehle, S. 63.

Insofern ist auch Dohmen, ohne daß unbedingt "das heuristische Modell eines Regelkreises"⁸⁹⁾ zugrunde gelegt werden müßte, zuzustimmen, der meint, "für den Einstieg in das komplexe Wechselwirkungsgeflecht der Hochschuldidaktik (gebe es) keinen systematisch zwingenden linearen Weg...", sondern daß man "von jeder Stelle des Wirkungszusammenhanges aus eindringen" könne.⁹⁰⁾ Daher scheint es auch methodisch gerechtfertigt, wie hier - aus diesem Komplex die Einzelelemente "Inhalt" und "berufliche Anforderungen" besonders anzugehen und herauszugreifen. Es ist daher auch wichtig, die Ausbildung nicht als geschlossenes System, sondern als offenes Modell zu begreifen, das Raum läßt für ergänzende Strukturen und "stärker unterschiedliche Ziel- und Aufbaustrukturen, sowie wechselnde sozialpsychologische Programmaspekte" berücksichtigen kann.⁹¹⁾ In diesem Sinne bezeichnet Zoll Hochschulcurricula, die einen bemerkenswerten Spielraum bei der Inhaltsauswahl ließen,⁹²⁾ als relativ offen, was zwar einmal an unzulänglicher Arbeit der Planungsinstanz liege, zum anderen sich aber aus dem Curriculumansatz ergebe, der "eine Detailfestlegung letztlich nur durch die am Lernprozeß beteiligten Gruppen" erlaube.⁹³⁾

3.4. Methodisches Instrumentarium der Arbeit

3.4.1. Geisteswissenschaftliche Orientierung

Aus den oben 3.3. getroffenen Aussagen und Feststellungen ist für die vorliegende Arbeit zu folgern:

Sie wird geisteswissenschaftlich orientiert sein, da sie nicht eine praktizierte Fachdidaktik des Verwaltungsrechts der Überprüfung unterzieht, sondern - hypothesenartig - Kriterien der beruflichen und sonstigen Anforderungen an Verwaltungsbeamte sowie Lerninhalte des Verwaltungsrechtes zusammenstellt. Wie

89) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 18 f. (Kreislaufmodell) sowie Sahner in Ellwein/Zoll, S. 216.

90) Dohmen in Dohmen, S. 12.

91) Laux, S. 64. Speziell für Curricula: Dietze, DVBl. 1975, 392.

92) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 28.

93) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 189.

Ruprecht zutreffend bemerkt, ist "mindestens in der Hypothesenbildung... der hermeneutische Aspekt unabdingbar notwendig".⁹⁴⁾ Ein Lernziel- und Lernthemenkatalog ist von den dazu legitimierten Instanzen, die man mit Schulz als "Auftraggeber" bezeichnen könnte, aufzustellen. Es bedarf eines Konsenses der "Beteiligten", diesen Kanon in die Ausbildungspraxis umzusetzen. Auch insofern ist "Didaktik...eine hermeneutische Wissenschaft, als sie sich auf die sprachlich vermittelte Unterrichtspraxis bezieht, die der Interpretation bedarf, um eine Verständigung der in der Unterrichtspraxis Tätigen, ihrer Auftraggeber und ihrer Zuarbeiter herbeizuführen".⁹⁵⁾

Robinson fragt nach dem Verfahren, mit dem "Relevanz und Adäquanz von Bildungsgegenständen...optimal gemessen werden (können)",⁹⁶⁾ wobei es u.a. um zwei Dinge geht, die auch uns beschäftigen: Einmal um "die Bedeutung eines Gegenstandes im Gefüge der Wissenschaft", hier also des Verwaltungsrechtes in bezug sowohl auf das gesamte Recht wie zumindest auf einige Nachbardisziplinen, und zum anderen um Leistung und Funktion eines Gegenstandes "für Weltverstehen" sowie für "spezifische Verwendungssituationen des privaten und öffentlichen Lebens",⁹⁷⁾ wozu vor allem auch die beruflichen Verwendungssituationen gehören. Robinson beantwortet die Frage nach der Bedeutung eines Gegenstandes im Gefüge der Wissenschaft damit, daß sich dies "als eine wissenschaftslogische, als eine didaktische und u.U. als eine hermeneutische Aufgabe" stelle; sie sei "aus der Erfahrung der Wissenschaft selbst heraus zu beantworten".⁹⁶⁾

94) Ruprecht, S. 47. Siehe auch Seiffert, Bd. 2, S. 177: "Die Hermeneutik als Methode des ersten Zuganges...hat... überall in der Wissenschaft ihren Platz...". Auch Dauenhauer, S. 10 ff., 53 ff., dessen Forschungsverfahren überwiegend empirisch (experimentell) ausgerichtet ist, leugnet nicht die Bedeutung der Hermeneutik insbesondere im Bereich der Formulierung didaktisch-curricularer Hypothesen. - Noch weitergehend Manz/Wolff in Grimm (Bd. 2), S. 257: "Die Entscheidung darüber, ob ein bestimmter Inhalt gelernt werden soll, kann mit empirischen Mitteln allein nicht getroffen werden".

95) Schulz, S. 160.

96) Robinson, S. 48.

3.4.2. Verwertung sozialwissenschaftlich gewonnener Ergebnisse

Diese geisteswissenschaftliche Ausrichtung der Arbeit schließt es freilich nicht aus, auf empirische Forschungsergebnisse zurückzugreifen, denn - wie bereits oben 3.3.⁹⁸⁾ ausgeführt - schließen sich sozial- und geisteswissenschaftliche Methoden nicht aus.⁹⁹⁾ Daher werden in dieser Abhandlung auch Arbeitsplatzanalysen,¹⁰⁰⁾ Arbeitsfelduntersuchungen und Bedarfserhebungen ausgewertet.

Darüber hinaus sollen im Wege der kritischen Interpretation,¹⁰¹⁾ die man mit Opp unscharf und sicher nicht ganz zutreffend als "nichtanalytisch" bezeichnen könnte,¹⁰²⁾ nicht auf streng empirische Weise gewonnene Einsichten und Aussagen, an deren Formulierung Wissenschaftler und Praktiker verschiedener fachlicher Herkunft mitgewirkt haben, durchleuchtet und herangezogen werden. Ihnen ist insofern hohes Gewicht beizumessen, als insbesondere die Kommissionen, die Modellentwürfe für eine einstufige Juristenausbildung erarbeitet haben, überwiegend aus solchen Mitgliedern bestanden, denen der Rang von Experten¹⁰³⁾ in Ausbildungs- und Prüfungsangelegenheiten zuzuerkennen ist. Im übrigen haben diese Experten ihr Urteil häufig nicht nur auf Grund von Erfahrungen,^{103a)} sondern anhand exakt sozialwissenschaftlicher Messung gebildet. Un-

97) Robinsohn, S. 47.

98) Vgl. Fußnote 82.

99) Von Methodensynkretismus könnte man nur dann sprechen, wenn die Didaktik eine - und nur eine - Methode wissenschaftsimmanent forderte. Ein solch absolutes Denk- und Arbeitsverfahren existiert aber gerade für die Didaktik nicht. Vgl. zur Frage des Methodensynkretismus Diedrichsen, S. 4.

100) Robinsohn, S. 48.

101) Vgl. Fußnote 83.

102) Opp, Soziologie, S. 65 ff.; derselbe, Methodologie, S. 158 ff., 163 ff.

103) Robinsohn, S. 48 ff., diskutiert ausführlich als "entwicklungsfähige Methode" die Expertenbefragung und das Expertengespräch.

103a) Die "Erfahrung" ist eine der essentiellen Erkenntnisquellen der phänomenologischen Betrachtungsweise. Nicht selten wird sie aber auch als empirisches Mittel über das Interviewen von Experten genutzt: siehe Seiffert, Bd. 2, S. 36 f.

schädlich ist, daß hierbei nicht Probleme der Ausbildung des gehobenen Dienstes und nicht ausschließlich solche verwaltungsrechtlicher Unterrichtung anstanden. Denn einmal beschränken sich die dort erörterten didaktischen Themen wegen ihres teils allgemeingültigen Charakters und Aussagewertes nicht auf die Juristenausbildung. Zum anderen lassen sich, unbeschadet bestehender Differenzen, Parallelen zwischen der Ausbildung des höheren und des gehobenen Dienstes zumindest bezüglich des Verwaltungsrechtes ziehen,¹⁰⁴⁾ das vor allem wegen des hohen Praxis-Gehaltes in der Inspektorenausbildung in Einzelbereichen ein der Universitäts- und Referendarausbildung vergleichbares Niveau erreicht. Daher lassen sich die für die Aus- (und Fort-)Bildung des höheren Dienstes gewonnenen Erkenntnisse auch für diese Arbeit fruchtbar machen.

3.4.3. Kritik empirischer Verfahren

Abschließend ist vor einer Überbewertung empirischer Verfahren zu warnen.¹⁰⁵⁾ Zunächst einmal können, bei Konsistenz im übrigen und einem angemessenen Forschungsverfahren, auch hier Fehler in der Hypothesen- und Prämissenbildung vorkommen, beispielsweise in Gestalt unvollständiger Disjunktionen.¹⁰⁶⁾ Aber auch präzise, informativ, logisch einwandfreie und angemessen

104) Achterberg, JZ 1974, 169, hält die Eingliederung der Ausbildung für den gehobenen Dienst in die Gesamthochschule für die konsequente Weiterentwicklung der bisher teilweise schon vorgenommenen oder bevorstehenden Überführung in den Fachhochschulbereich. Noch weitergehend spricht der Bremer Kommissionsbericht, Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 75 f., von den Rechtspflegern und den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsbeamten als den "Angehörigen juristischer Berufe, die nicht die Befähigung zum Richteramt erfordern", deren Ausbildung "entsprechend dem einheitlichen Tätigkeits- und Problemfeld" in die Gesamthochschulausbildung zu integrieren sei. - Auch Zacher, RpfBl 1970, 107, 111 deutet diesen Zusammenhang an.

105) Dillkofer/Kuhlmann in Ellwein/Zoll, S. 51 ff. weisen allgemein auf die methodischen Schwächen bereits vorliegender Untersuchungen hin. Brinkmann, Speyer Bd. 54, 129 f., referiert darüber, welchen Schwierigkeiten sich Arbeitsplatzanalysen gegenübersehen. Ähnlich ist auch die Bemerkung bei Brinkmann u.a., S. 18, zu verstehen.

106) Diederichsen, S. 44. Seiffert, Bd. 1, S. 213 ff. (215) macht auf den häufig "unklaren Brei von Individualaussagen, Hypothesen und Gesetzen" in den Sozialwissenschaften aufmerksam

operationalisierte Hypothesen führen nicht zu wahren Aussagen (von exakten Aussagen ganz zu schweigen) über die soziale Wirklichkeit, wenn die Forschungstechniken nicht zuverlässig sind^{106a)} oder nicht sicher beherrscht werden (insbesondere Probleme der Validität und der Reliabilität). Würde eine Arbeitsplatzuntersuchung sich etwa nur auf die Frage erstrecken, welche Gebiete des besonderen Verwaltungsrechtes in welcher Häufigkeit im gehobenen Dienst zu bearbeiten sind, so würde beispielsweise die Notwendigkeit von Kenntnissen im allgemeinen Verwaltungsrecht und vor allem der Beherrschung von Methodenfragen entweder überhaupt nicht, oder bestenfalls unvollständig erfaßt. Bei der Arbeitsfelduntersuchung im gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst der Freien und Hansestadt Hamburg hat sich z.B. herausgestellt, daß es schwierig ist, für den affektiven Bereich "ein angemessenes Untersuchungsverfahren zu entwickeln".¹⁰⁷⁾ Eine weitere Schwäche jeder Bestandsaufnahme ausgeübter Tätigkeiten liegt darin, daß die Zukunftsperspektiven nicht oder nur unzureichend erfaßt werden, da nur der Ist-Zustand festgestellt werden kann. Einmal ist Ausbildung stets auch zukunftsorientiert, da sie auf eine Beschäftigung vorbereiten soll, die später liegt als die Ausbildung selbst.^{107a)} Zum anderen steckt in der Ausbildung auch insofern ein intentionalgestaltendes Moment, als sie Verlagerungen innerhalb des Funktionsspektrums anstreben kann. Will man etwa dem gehobenen Dienst in der Zukunft qualitativ anspruchsvollere Funktionen zuweisen, so kann die Planung der Lernziele und Lerninhalte nicht allein von der gegenwärtigen Tätigkeitssituation ausgehen. Diesen Bedenken verleiht Breitenstein¹⁰⁸⁾ Ausdruck, indem er meint, daß "Arbeitsfeldunter-

106a) So fast wörtlich Schünemann, S. 104.

107) Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, S. 11.

107a) Lenk, ZRP 1975, 238 f., vermißt speziell für die juristische Berufe eine zukunftsorientierte Einschätzung der gesellschaftlichen Situation. Er räumt allerdings auch die hiermit verbundenen immensen Schwierigkeiten ein.

108) Breitenstein, SKV 1974, 40. Zu optimistisch insoweit Maack, Verwaltungszeitung Baden-Württemberg 1974, 110, der meint, "aus den Ergebnissen einer am Ist-Zustand orientierten Funktionsanalyse und aus der sodann notwendigen und möglichen Ergänzungen durch solche Leistungsanforderungen, die für eine optimale Aufgabenbewältigung notwendig sind",

suchungen... im tertiären Bildungssektor weitgehend überschätzt" würden. Hierfür nennt er mehrere Gründe, deren wichtige genannt sein sollen:

- Arbeitsfelduntersuchungen "können als Querschnittsanalysen mit ihrer Fixierung auf gegenwärtige Verwendungssituationen keine Auskunft über die zukünftige Entwicklung...geben".
- Arbeitsfelduntersuchungen "bieten...in ihrer bisherigen Anlage keine Ausgangsbasis für erforderliche Prognosen".
- "Der bisherige Funktions- und Strukturwandel der öffentlichen Verwaltung wird durch Arbeitsfelduntersuchungen nur unzureichend erfaßt".
- "...infolge der Erhebungsschwierigkeiten (bedarf) auch die Frage der Repräsentativität der Ergebnisse jeweils einer Überprüfung...".

Die Berliner Arbeitsfelduntersuchung etwa differenziert zwar zwischen einer Ist- und einer Soll-Analyse.¹⁰⁹⁾ "Die Ist-Analyse hatte zur Aufgabe, diejenigen Leistungsanforderungen festzustellen, die gegenwärtig von den Arbeitsplatzinhabern erbracht werden". Die Soll-Analyse sollte aber nicht ermitteln, wie Umfang und Niveau der künftigen Funktionen zu bestimmen sind, sondern diene lediglich "dem Zweck, festzustellen, welche Leistungsanforderungen idealtypisch zur Bewältigung der...gegenwärtigen Tätigkeiten am Arbeitsplatz erfüllt werden müßten".

3.4.4. Prognose zukünftiger Verwaltungstätigkeit

Die Unsicherheit im Hinblick auf Trends und Prognosen wird auch nicht vollständig durch Einschätzungen und Aussagen von Experten beseitigt, zumal die künftige Entwicklung - wie etwa die Ölkrise gezeigt hat - durch nicht kalkulierbare und nur schwer vorauszusehende Ereignisse grundlegend beeinflußt werden kann.^{109a)} Es läßt sich auch nicht aus der gegenwärtigen

ließen sich exakt die Qualifikationsmerkmale ableiten. Hiervon ausgehend "könnte dann mit Hilfe einer Trendprognose auch das Anforderungsprofil ermittelt werden, das für den gehobenen Verwaltungsdienst in 10-15 Jahren Gültigkeit haben wird". Auch Krause, Verwaltungszeitung Baden-Württemberg 1976, Nr. 2, S. 9, meint, das Anknüpfen an gegenwärtige Tätigkeiten schreibe fest und vernachlässige leicht die Zukunftsentwicklung. Ähnlicher Skepsis verleiht Reinhart, ZBR 1976, 34, Ausdruck, der auf die Unsicherheit von Extrapolationen verweist.

Verfassungslage, die relativ beständig ist,¹¹⁰⁾ eine normative Staatstheorie entwickeln, aus der diejenigen Aufgaben abzuleiten sind, die zukünftig zu erfüllen wären,¹¹¹⁾ da die meisten Staatsaufgaben der Konkretisierung durch einfaches Gesetz bedürfen und im übrigen selbst Änderungen der Verfassung hinsichtlich des Aufgabenkataloges nicht auf unüberwindbare Schwierigkeiten stoßen.

Ebensowenig können zwingende Schlüsse und hieraus abzuleitende Zukunftserwartungen aus der historischen Entwicklung gewonnen werden. Die Übernahme von Aufgaben in den staatlichen Bereich ist "nicht allein aus einer bestimmten Systematik der Staatszwecke heraus geschehen, sondern vielmehr aufgrund ganz konkreter geschichtlicher Entwicklungen, ökonomischer oder geographischer Bedingungen sowie politischer Konstellationen".^{111a)} Die Gesamtheit der öffentlichen Aufgaben war daher nie allein vor der Staatszwecklehre, sondern auch von anderen Faktoren abhängig, zu denen Buse neben den verstehend genannten Umständen u.a. die Technik und das Verhältnis zu den Nachbarn zählt, also Gegebenheiten, die starken Veränderungen unterliegen, und daher als unabhängige Variable wirken.

Einhelligkeit ist zwar insofern festzustellen, als allgemein

109) Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 12.

109a) Vgl. auch Reinhart, ZBR 1976, 34.

110) Mäding, Die Verwaltung 1973, 274 f., spricht von der relativen Stabilität des Aufgabenbestandes des modernen Staates, was nicht nur für die Funktionsbereiche Ordnung, Verteidigung und Sicherheit, sondern auch für die Ausgleichs- und Dienstleistungsfunktionen gelte.

111) Brinkmann u.a., S. 17 f., 93, haben dies als die ideale Methode bezeichnet, die aber deshalb unzulänglich sei, weil Theorien entweder fehlten oder - soweit vorhanden - inhaltsleer seien. Auf den engen Zusammenhang zwischen Staatsaufgaben und Verwaltungsrecht und damit auch die Tätigkeit der Verwaltung weist Bull, S. 13 f., hin. Ebenso Mäding, Die Verwaltung, 1973, 257, 263. Ähnlich auch Buse, S. 27, 38, 43.

111a) Buse, S. 43.

mit einer Zunahme der Leistungsaufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge,¹¹²⁾ mit einem vielfältiger und differenzierter werdenden Leistungsvolumen des Staates und seiner Verwaltung,¹¹³⁾ mit einer Zunahme der Aufgaben sowohl ihrer Art als auch ihrem Umfang nach gerechnet wird.¹¹⁴⁾ Soweit es aber darum geht, genauere Aussagen darüber zu treffen, welche Aufgaben im einzelnen neu hinzukommen oder zumindest erweitert werden, bleiben die Formulierungen meist unverbindlich. Was soll man etwa davon halten, wenn es heißt, der Angehörige der öffentlichen Verwaltung müsse zum "Verwaltungsingenieur"¹¹⁵⁾ ausgebildet werden? Unzutreffend ist die Voraussage, die Rechtsanwendung spiele nicht mehr dieselbe Rolle wie früher, sondern es komme stärker auf planende Tätigkeiten an.¹¹⁶⁾ Auf derselben Ebene liegt die Feststellung von Breitenstein,¹¹⁷⁾ es müsse in der Ausbildung "auf Führungsaufgaben, auf planende, entscheidende und wirtschaftlich orientierte Tätigkeiten, die innerhalb der Verwaltung einen immer weiteren Raum" einnehmen, vorbereitet werden. Planen ist nichts anderes als Entscheiden, wenn auch ein zukunftsbezogener Prozeß.¹¹⁸⁾ Ein Schwergewicht der Tätigkeit lag aber auch in der Vergangenheit schon immer darin, daß die Verwaltung Entscheidungen getroffen hat.^{119)119a)} Unzu-

112) Moderne Verwaltungsausbildung Berlin, SKV 1973, 140.

113) Bremer Senatskommission Verwaltung, S. 8, Buse, S. 40 ff.; Tofaute, S. 58; Hartisch, S. 65 ff.

114) Gutachten Deutscher Beamtenbund, S. 7. Banner, Der Städte- tag 1975, 72. Geppert in Joerger/Geppert, S. 22 f., Bull, S. 369: Die expansive Tendenz der Staatsaufgaben ist un- übersehbar.

115) Doll/Jenner, SKV 1969, 62.

116) Steinmann, S. 15. Wie hier Thieme/Huss/Herms, S. 67.

117) Breitenstein, SKV 1973, 233. Vgl. auch Reinhart, ZBR 1976, 35.

118) Brinkmann u.a., S. 285.

119) Siehe auch Luhmann, Theorie, S. 48, 67.

119a) Lecheler, DÖV 1974, 444, drückt das zutreffend so aus: "Planung ist schließlich nichts anderes als antezepierter Vollzug, mögliche Exekution...Das "Neue" liegt nicht in der "Erfindung" der Planung. Auch klassische Verwaltung plante längst. Neu sind demgegenüber allenfalls der Umfang der Planung, der Horizont und ihre Methoden". Ähnlich auch Enquete-Kommission, S. 76. Auch H. Schneider, Festschrift Forsthoff, S. 350, weist darauf hin, "daß die Verwaltung seit den ältesten Zeiten Pläne aufgestellt hat".

treffend dürfte auch die Behauptung sein, daß die Ordnungsverwaltung^{119b)} und hiermit einhergehend die Rechtsanwendung unverhältnismäßig stark zurückgingen (siehe bereits vorstehend). Anlässlich einer Tagung in Speyer hat eine der Arbeitsgruppen mehrheitlich die angebliche "Hinwendung zur leistenden Verwaltung auf Kosten der ordnenden Verwaltung" verneint.¹²⁰⁾ Im übrigen sei größtenteils auf Normen und richterliche Entscheidungen zurückzuführen, welche Aufgaben wie und wo vollzogen werden.¹²¹⁾ Auch der Deutsche Beamtenbund prognostiziert eine Zunahme sowohl der Leistungs- wie der Ordnungsfunktionen.¹²²⁾ Schließlich weist die Dienstrechtskommission auf den "hohen Stellenwert, den die rechtsstaatliche Garantiefunktion für die Sicherheit und Freiheit der Bürger auch im gesellschaftlichen Bereich erhalten hat" und darauf hin, daß die Verwaltung als "Anwalt und Garant der staatsbürgerlichen Freiheiten Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben zu erfüllen hat".¹²³⁾

Zutreffend dürfte der von Ellwein vorsichtig eingeschätzte Trend sein, wenn er meint: "Umrißhaft ergibt sich damit folgendes Bild: Mit zunehmender Bevölkerungsdichte wachsen sowohl die Ordnungsfunktionen der öffentlichen Hand (vor allem im Bereich von Polizei, Verkehrsverwaltung usw.) als auch die Leistungsangebote im weitesten Sinne mit Schwerpunkten im Bildungswesen, in den öffentlichen Einrichtungen und in Teilen des Sozialbereiches",¹²⁴⁾ wobei aber - wie auch die letzten Jahre gezeigt haben - das Bildungswesen und die Gesundheitsversorgung weitgehend von politischen Entscheidungen abhängen und nicht nur an den "demographischen Daten" orientiert sind.¹²⁵⁾ Im übrigen wird die Unterscheidung zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung - nicht nur aus dogmatischer

119b) Dillkofer/Kuhlmann in Ellwein/Zoll, S. 74 und 125.

120) Eichhorn, Speyer Bd. 54, S. 91.

121) Eichhorn, a.a.O., S. 93 f.

122) Gutachten Deutscher Beamtenbund, S. 7.

123) Dienstrechtskommission, S. 95; ähnlich auch Bull, S. 324.

124) Ellwein, DÖV 1972, 14. Zu einer ähnlichen Annahme gelangt Tofaute, S. 110.

125) Ellwein, DÖV 1972, 15.

Sicht, sondern auch was die Art der Tätigkeit anlangt - zunehmend problematischer.¹²⁶⁾

3.5. Exkurs: Verwaltung und Staatsaufgaben

Die Thematik Verwaltung und Staatsaufgaben soll aus anderer Sicht - abschließend und ergänzend - kurz beleuchtet werden. "Die Anforderungen an die Verwaltung werden... entscheidend beeinflußt von Art, Umfang und Entwicklung der öffentlichen Aufgaben".¹²⁷⁾ Es stehen aber nicht nur die öffentliche Verwaltung an sich, etwa hinsichtlich ihrer Organisation oder ihres Verfahrens, und öffentliche Aufgaben in einem "unmittelbaren Sachzusammenhang".¹²⁸⁾ Das gilt vielmehr auch im Hinblick auf das Verwaltungsrecht¹²⁹⁾ und zeigt sich beispielsweise deutlich in Struktur und Gehalt der Normen des Verwaltungsrechtes. Sollen etwa die staatlichen Zwecke eindeutig determiniert werden, so wird nach Möglichkeit darauf verzichtet, unbestimmte Rechtsbegriffe, vor allem aber Generalklauseln und Ermessensvorschriften zu verwenden. Das läßt sich aber nur dann ohne größeren Verlust an Effizienz praktizieren, wenn der Aufgabenkatalog relativ klein ist. Wenn Kaupen¹³⁰⁾ feststellt, die Rechtsnormen würden mehr und mehr durch abstrakte und bewegliche Kriterien durchlässig gemacht, so ist das m.E. jedenfalls nicht nur die Folge einer "offenen Rechtspflege" in der Bundesrepublik, sondern sicherlich auch eine

126) Tofaute, S. 67, beleuchtet dies beispielhaft anhand des Strafvollzuges.

127) Vgl. Dienstrechtskommission, S. 99. - Dagtoglu, S. 23: "Der öffentliche Dienst ist das personelle Substrat des Staates. Die Aufgaben des Staates sind auch Aufgaben des öffentlichen Dienstes. Sie bedingen seine Struktur und den Status des öffentlichen Bediensteten". Präziser wäre es, von staatlichen und nicht von öffentlichen Aufgaben zu sprechen: vgl. Bull, S. 11 und Ossenbühl, DVBl. 1974, 542. Grundlegend auch Katz, S. 34 ff., 42 ff., der zwischen primären und sekundären Staatszielsetzungen unterscheidet. - Hier gewinnt auch der Gedanke an Bedeutung, daß zwar das Parlament die sozialgestaltenden Leitsätze aufstellt, daß aber die Erbringung, Verteilung sowie Bestimmung der Modalität der Leistungen eigentlich der Verwaltung zufällt: hierzu Hartisch, S. 103.

128) Mäding, Die Verwaltung 1973, 257. Ähnlich auch Thieme/Huss/Herms, S. 66 ff.

129) Bull, S. 13. Siedentopf, S. 8: Entwickeln und Anwenden der den Aufgaben funktional adäquaten Handlungs- und Organisationsformen.

Kapitulation vor der wachsenden Aufgabenfülle. Damit muß der Gesetzgeber gleichzeitig in Kauf nehmen, daß dem Entscheidenden selbst, nämlich der Verwaltung, Einfluß auf die Entscheidung eingeräumt ist.¹³¹⁾ In diesem Bereich zählt die Notwendigkeit, daß die Verwaltung die Tätigkeit ihrer Mitglieder auf die Erfüllung der Staatsziele laufend abstimmt,¹³²⁾ doppelt. Diese Abstimmung beginnt mit der Ausbildung und ist eine permanente Aufgabe jeder Fort- und Weiterbildung. Die Aufgaben des Staates entwickeln sich nicht autonom. Dasselbe gilt auch für die Teilbereiche des Staates, hier der öffentlichen Verwaltung, von der sog. Bedarfs- oder Intendanturverwaltung¹³³⁾ einmal abgesehen. Die öffentliche Verwaltung ist kein geschlossenes, sondern "ein offenes System, das untrennbar mit der gesellschaftlichen Umwelt und deren Teilsystemen verbunden ist".¹³⁴⁾ Zu eng ist insofern die Betrachtungsweise von Quambusch, der zwar zu Recht auf "die jeweils von der Gesellschaft zu beanspruchende Verwendung des Auszubildenden" hinweist, jedoch die passiv-reagierenden Seite zu stark betont, indem er von der "spezifischen sozialen Funktion des Staatsdieners" spricht.¹³⁵⁾ Zutreffend ist freilich die Erkenntnis, daß - wie die Dienstrechtskommission es ausdrückt - "der Wandel, den das Gesamtsystem im Zuge der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung erfahren hat und

130) Kaupen, S. 39. Siehe auch Bull, S. 14.

131) Luhmann, Zweckbegriff, S. 102.

132) Luhmann/Mayntz, S. 119. In diesem Sinne auch Lenk, Die Verwaltung 1975, 290 ff.

133) Wolff in Wolff/Bachof, S. 19.

134) Bosetzky, Die Verwaltung 1974, 428. Vgl. auch Reinhart, ZBR 1976, 35 f. Die Sicht von Wolff, a.a.O. S. 14, der der Verwaltung nur eine Hilfsfunktion zuschreibt, ist zu eng. Zwar produziert die Verwaltung nicht das soziale Leben, aber sie gestaltet es mit, und tut damit mehr, als nur zur Ermöglichung und Erleichterung der "gegebenen Ordnung" beizutragen. In diesem Sinne auch Nehter, Zeitschrift für Organisation, 1970, 130.

135) Quambusch, SKV 1975, 98. Vgl. hierzu Pitschas, DÖV 1975, 477: Neben die Programmausführung tritt die aktive Programmentwicklung.

künftig erfahren wird,... auch die Anforderungen an den öffentlichen Dienst (ändert)".¹³⁶⁾ Hierbei scheint mir - auch und vielleicht gerade unter dem Blickwinkel der Ausbildung - der Hinweis von Scheuner¹³⁷⁾ wichtig, die Staatszielbestimmung heute noch mehr als verfassungsrechtliche Kategorie zu begreifen, sie also nicht - ganz - der gesellschaftspolitischen Spekulation zu überlassen.

Staatliches Handeln ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zwar nur noch konditional programmiert denkbar.¹³⁸⁾ Eine Einbruchsstelle dieses Denkens ist der Ermessensbereich.¹³⁹⁾ Es wäre indessen falsch, die prinzipielle "Gegenstätzlichkeit von Zweckprogrammen und Konditionalprogrammen"¹⁴⁰⁾ dahin zu verstehen, daß Recht, die Norm, sei frei von Zweckvorstellungen. Das Recht selbst ist Mittel,¹⁴¹⁾ es kann nur Mittel zum Zweck sein,¹⁴²⁾ nämlich in der Umwelt bestimmte Folgen zu bewirken, die auch in einem Nicht-Geschehen liegen können. Für die Administrative sind die Zwecke (Ziele) regelmäßig fremdbestimmt, nämlich durch Legislative und Gubernative: "Durch die Rechtsnormen erhält die...Verwaltung eine interne Struktur von Entscheidungsvorgaben, die das Entscheiden von Einzelfällen nach definierten Gesichtspunkten programmiert. Die besondere Empfindlichkeit für politische Einflüsse und die

136) Dienstrechtskommission, S. 94 sowie S. 97, wo dieser Gedanke nochmals aufgegriffen wird: Die Funktionserfordernisse der öffentlichen Verwaltung ergeben sich u.a. "aus den Ansprüchen und Erwartungen des Bürgers an den Staat und den daraus abzuleitenden öffentlichen Aufgaben". Zum Ganzen auch Tofaute, S. 56 ff.

137) Scheuner, Festschrift Forsthoff, S. 330 ff. und 340 ff.

138) Luhmann, Zweckbegriff, S. 99.

139) Luhmann a.a.O., S. 100 f. Ich halte es allerdings für zweifelhaft, Ermessensvorschriften von vornherein als nicht konditional programmiert anzusehen.

140) Luhmann a.a.O., S. 101.

141) Kaupen, S. 20.

142) Bull, S. 13.

permanente Konfrontation mit der Öffentlichkeit fordern eine konstante Programmstruktur, die in einem geschlossenen Rechtssystem ihren Ausdruck findet".¹⁴³⁾ Konditionalprogramme enthalten also "Mechanismen für die Lösung schon gelöster Probleme".¹⁴⁴⁾ Abgesehen davon, daß es sich hierbei um eine Erkenntnis von verfassungsstruktureller Dimension handelt, die schon allein deshalb wertvoll genug ist, in einer Verwaltungsbildung vermittelt zu werden, scheint es mir wichtig, dem zukünftigen Verwaltungsbeamten diesen Charakter des Normgefüges in der Rechtsmethodik nahezubringen.

143) Nehter, Zeitschrift für Organisation 1970, 130 f.

144) Luhmann, Zweckbegriff, S. 260.

4. Legitimation

4.1. Das Legitimationsproblem

Das Problem der Legitimation ist so alt wie die Diskussion um Ausbildungsinhalte. Weniger sprach schon 1930 von dem "Kampf um den Lehrplan" als dem "Kampf geistiger Mächte", die um "Anerkennung und Stellung in den geltenden Lehrplänen" ringen.¹⁾ Diesen Streit der einflußnehmenden Faktoren habe der Staat als Träger des Lehrplanes und als regulierender Faktor zu entscheiden.²⁾ Ähnlich bezeichnet heute Püttner den "Staat als friedensstiftende Ordnungsmacht", der die "Toleranz absichern und gewährleisten (soll). - Um das zu tun, müsse "er sich gegenüber den verschiedenen Anschauungen unparteiisch und neutral verhalten", er müsse "Zurückhaltung üben" und dürfe sich, "insbesondere nicht mit einer Anschauung identifizieren".³⁾ Zurückhaltung des Staates kann es allerdings nicht geben, und wird von Püttner auch nicht gefordert, wenn es um die Orientierung von Lehrplänen, nicht nur solchen der juristischen oder der Verwaltungsbildung, an den Zielen des Grundgesetzes geht.

Beckmann weist darauf hin, daß in der Aussage von Weniger "aus heutiger Einsicht... Berechtigtes und Fragwürdiges" vermischt sei.⁴⁾ Fragwürdig ist die Feststellung von Weniger sicher deshalb, weil sie nicht ausreichend differenziert. Das Legitimationsproblem enthält nämlich mehrere Aspekte, die allerdings auch in Meyers Versuchen einer Explikation nicht voll erfaßt sind. Legitimation hängt mit Herrschaft zusammen,⁵⁾ die der Rechtfertigung bedarf.⁶⁾ Auf die Aus-

1) Weniger, S. 22. Allgemein hierzu auch Rülcker, S. 25 ff.

2) Weniger, S. 33 f.

3) Püttner DÖV 1974, 657. Dietze, DVBl. 1975, 399, sieht das offenbar anders.

4) Beckmann, S. 94.

5) Meyer, S. 87. Ebenso Rülcker, S. 31 f.

6) Meyer, S. 78.

wahl von Lernzielen und -inhalten übertragen, bedeutet dies: "Entscheidungen über Curricula sind politische Entscheidungen; sie dienen immer auch der Durchsetzung und Sicherung von Herrschaftsinteressen und bedürfen deshalb, wie jede andere Form der Ausübung von Macht, zu ihrer eigenen Stabilisierung einer Legitimation",⁷⁾ denn Unterricht dient (auch) der Durchsetzung von Interessen, die ihrerseits legitimationsbedürftig sind.⁸⁾ "Lehrpläne, Richtlinien, Prüfungsordnungen usw. (beruhen) immer auf politischen Überlegungen... und (stehen) im Dienste mehr oder weniger bestimmbarer Ideen und Interessen...".⁹⁾ Gagel setzt schon voraus, daß die Lehrpläne vom Staat in Wirkung gesetzt werden und erweitert somit, insofern über Meyer und Ellwein hinausgehend, den Legitimitätsbegriff, indem er definiert: "Unter Legitimität verstehen wir... die Zustimmung zu öffentlich-rechtlichen Normen auf Grund ihrer inneren Rechtfertigung; sie sind gültig nicht allein deswegen, weil sie in legalen Verfahren in Kraft gesetzt worden sind, sondern weil die Adressaten dieser Normen das Bewußtsein ihrer Richtigkeit haben. Die Chancen, daß amtlich erlassene Lehrpläne von den Adressaten akzeptiert werden, ist also abhängig von dem in einer Gesellschaft vorhandenen Konsensus über Werte".¹⁰⁾

4.2. Verschiedene Aspekte des Legitimationsproblems

4.2.1. Plausibilität der Lernziele und -inhalte

Zunächst geht es darum, daß die Lernziele und -inhalte rational ausgewählt und gewichtet sind. Hierbei stellt sich die Frage nach den Kriterien. Relativ einfach scheint die Antwort darauf zu sein, welche Lernziele (-inhalte) hin-

7) Meyer, S. 138.

8) Meyer, S. 39.

9) Ellwein in Ellwein/Zoll, S. 168.

10) Gagel in Schörken, S. 18. - Nach Rülcker, S. 33, ist es Aufgabe der Curriculumforschung, die Legitimationsbasis und damit auch Konsens zu erzeugen.

sichtlich der beruflichen Anforderungen zu bestimmen sind. Wie aber bereits oben 3.4.3. und 3.4.4. ausgeführt, kann schon streitig sein, welche Anforderungen - die gegenwärtigen oder projektierte zukünftige - zugrunde zu legen sind. Auf die Schwierigkeit, die Anforderungen zuverlässig festzustellen, ist an gleicher Stelle hingewiesen worden.

Es kommt hinzu, daß es schwierig ist, komplexe und hochdifferenzierte Lerninhalte auf beobachtbare Verhaltensformen umzuformulieren,¹¹⁾ wie es auch umgekehrt nicht leicht ist, vielschichtige, in Einzelelemente kaum zerlegbare berufliche Anforderungen in Lernziele und -inhalte zu transponieren. Selbst wenn auch die Lernziele feststehen sollten, so können ihnen relativ beliebige Lerninhalte zugeordnet werden,¹²⁾ was bedeutet, daß hier ebenfalls ein Konsens hergestellt werden müßte, auch wenn Übereinstimmung hinsichtlich der Anforderungen und Lernziele bestünde.

Noch größer wird das Dilemma, wenn die allgemeinen, nicht berufsspezifischen Anforderungen und die ihnen entsprechenden Lernziele und -inhalte zu konkretisieren sind.^{12a)} Ohne das an dieser Stelle zu vertiefen, seien Stichworte wie: aufgeklärter, emanzipierter Bürger, berufliche Mobilität, mündiger Beamter genannt, die die Problematik schlagwortartig erhellen.

Einen Ausweg aus dieser Verlegenheit sehen einige der Kommissionen zur einstufigen Juristenausbildung darin, daß

11) Martens, S. 9.

12) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 189; vgl. auch derselbe a.a.O., S. 28.

12a) Ellwein in Ellwein/Zoll, S. 187 f.

rechtsdidaktische Institutionen errichtet werden.^{13) 13a)}
Hierin ist zweifelsohne ein Ansatz zur Verwissenschaftlichung und damit Objektivierung zu erkennen, wenn andererseits damit die Frage nach der Stellung der Experten aufgeworfen wird (siehe unten 4.2.5.).

Eng verwandt mit dem Legitimations- ist das Evaluationsproblem (siehe oben 2.4.), denn der "Zwang zur Evaluation" muß zu einem "wachsenden Legitimationsdruck" führen.¹⁴⁾ Je mehr sowohl die Lehrpläne selbst wie auch die Ausgebildeten der Kontrolle unterworfen werden, desto stärker wird die Frage nach der Rechtfertigung der Auswahl gerade der jeweils ausgesuchten Lernziele und -inhalte gestellt: "Die als Handlungsanweisungen gedachten Regeln des Lehrplanes sind - auch im Hinblick auf ihre Herkunft - einsehbar und kritisierbar" geworden.¹⁵⁾ "Kontrolle und Kritik" richten sich auf die "Lernzielableitungen (Operationalisierung), Klassifikation und Hierarchisierung von Lernzielen (Bloom, Gagné), das Programmieren und Konstruieren von Lernsequenzen..." sowie darauf, ob über die einem Lehrplan zugrunde liegenden Normen rational entschieden worden ist.¹⁵⁾

13) In Niedersachsen wird die "Gründung eines Instituts für Rechtsdidaktik an der Reformuniversität" vorgeschlagen, das sich mit dem "wissenschaftstheoretischen Hintergrund der Kontrollfunktion" auseinanderzusetzen und eine Ausbildungstheorie zu erarbeiten habe: vgl. Modell Hannover, S. 58. In Schleswig-Holstein wird ein "Lehrstuhl für Rechtsdidaktik" für notwendig gehalten: Siehe Juristenausbildung Kiel, S. 14. In Rheinland-Pfalz wird "eine wissenschaftliche Begleitung des Experiments" für unerlässlich erachtet. Diese bedürfe der Ergänzung "durch eine selbständige Berufsfeldforschung und durch eine Curriculumforschung", die sich auf "Lernziele, Lerninhalte, Lernmodelle und deren Bewertung" zu erstrecken habe: Mainzer Reformkommission, S. 43.

13a) Ähnlich fordert das Gutachten des Deutschen Beamtenbundes, S. 17 daß den Fachhochschulen Raum für die Entwicklung einer besonderen Didaktik gegeben werden müsse. Zoll in Ellwein/Zoll, S. 30, verlangt "eine eigene Organisationseinheit in Form eines didaktischen Zentrums.

14) Meyer, S. 121.

15) Gagel in Schörken, S. 18.

4.2.2. Mitwirkung der Adressaten

Die Baden-Württembergische Reformkommission stellt in ihrem Bericht lapidar fest, daß die an der Ausbildung Beteiligten in dem beim Justizministerium zu bildenden Ausbildungs- und Prüfungsamt mitwirken. Begründet wird dies lediglich mit der zu erwartenden gesetzlichen Neuregelung im Hochschulbereich.¹⁶⁾ Ausführlicher setzt sich die Düsseldorfer Kommission mit diesem Problem auseinander: Gegenüber einer Minderheit der Kommission, die weitgehende Mitbestimmungsrechte der Auszubildenden "bei der inhaltlichen und methodischen Gestaltung der Ausbildung, bei der Leistungsbewertung in Ausbildung und Prüfung sowie auch bei der Bestimmung (Auswahl und Abwahl) der Ausbildenden in theoretischer und praktischer Ausbildung" fordert,¹⁷⁾ beschränkt sich die Mehrheit der Arbeitsgruppe auf folgende Vorschläge:¹⁸⁾ "Bei der Bestimmung des Inhalts und der Methode der Juristenausbildung sind im Rahmen der vorgeschlagenen Ausbildungsziele und der Lehrfreiheit der Ausbildenden die Wünsche der Auszubildenden zu berücksichtigen".... Und: "Auch im Rahmen der einzelnen Lehrveranstaltungen und praktischen Ausbildungsstationen sollte nach dem Ermessen des verantwortlichen Ausbilders durch Diskussion die Auffassung des Auszubildenden über Inhalt und Methode der Ausbildung ermittelt werden". Ähnlich kontrovers waren in Bremen die Ansichten über die Mitwirkungsbefugnisse der Beteiligten (siehe auch unten 4.2.6.). Nur daß in Bremen eine Minderheit Vorbehalte gegen die Festlegung der Ausbildungsinhalte durch die am "Ausbildungsprozeß Beteiligten" anmeldete,¹⁹⁾ während die Mehrheit der Kommissionsmitglieder es als "Ziel der Gesamtorganisation" des "Ausbildungsganges und in dessen Zusammenhang die Struktur des Ausbildungs- und Prüfungsamtes"

16) Juristenausbildung Baden-Württemberg, S. 20 f.

17) Juristenausbildung Düsseldorf, S. 54.

18) Juristenausbildung Düsseldorf, S. 53.

19) Einstufige Juristenausbildung, Bremen, S. F 3.

ansah, "die am Reformprozeß Beteiligten zu einem für das Gelingen des Experiments optimalen Zusammenwirken zu bringen". Als Beteiligte seien "auf institutioneller Ebene Staat (Land Bremen) und Universität, unter dem Aspekt direkter Betroffenheit Lehrende und Lernende zu nennen".²⁰⁾ Ellwein und Zoll begründen ihr Verlangen nach Beteiligung mit dem curricularen Ansatz der "Partizipation" als dem obersten Lernziel.²¹⁾ Ähnlich bezeichnet Breunig²²⁾ unter Berufung auf die Hessischen Rahmenrichtlinien zur Gesellschaftslehre das "Demokratiegebot des Grundgesetzes", die "Einübung von Demokratie", "die Fähigkeit zur Selbst- und Mitbestimmung in allen gesellschaftlichen Bereichen" als oberstes Lernziel der Verwaltungsbildung (siehe hierzu unten 6.1.5.).

Der Mitwirkungskomplex ist nicht zu trennen von der Diskussion um die allgemeine Partizipation an staatlichen Entscheidungen,²³⁾ aber auch um das Demokratieverständnis des Grundgesetzes,^{23a)} worauf sich Ellwein²⁴⁾ und Breunig²⁵⁾ berufen. Fast unlösbare Schwierigkeiten entstehen indessen bereits, wenn die Betroffenen - jedenfalls soweit es die didaktische Planung betrifft - exakt ausgegrenzt werden sollen.²⁶⁾ Sind es bei didaktischen Problemen die Lehrenden, die bereits Ausgebildeten, die gegenwärtig oder vielleicht die zukünftig Auszubildenden oder auch die Abnehmer der Ausbildungsinstitutionen, bei der Verwaltungsbildung also etwa die staatlichen und die anderen öffentlich-rechtlichen Dienstherren? An deren Stelle könnten zwar ihre organisierten Interessenvertretungen gefragt werden.²⁷⁾ Ob dies angesichts

20) Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 242.

21) Ellwein in Ellwein/Zoll, S. 180; Zoll in Ellwein/Zoll, S. 22. - Siehe auch unten 6.1.7.

22) Breunig SKV 1974, 328. Die Ausführungen Breunigs sind im übrigen teils diffus, teils widersprüchlich. Falsch ist seine a.a.O. S. 331 geäußerte Auffassung, die Diskussion um die Ausbildungsinhalte könne isoliert von den institutionellen Problemen, etwa von den Fragen Fachhochschul- oder Verwaltungsschulbildung oder interne/externe Ausbildung, geführt werden.

23) Dillkofer/Kuhlmann, S. 81; Knöpfle, DVBl. 1974, 708; Schmitt Glaeser DÖV 1974, 153.

des Zustandes gerechtfertigt ist, daß heute eine "von den Schöpfern des Grundgesetzes wohl nicht vorhergesehene Zunahme der Einwirkung von Kräften des gesellschaftlichen Raumes auf die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung"²⁸⁾ und darüber hinaus des gesamten Staatsapparates festzustellen ist, mag bezweifelt werden. Erforderlich wäre zumindest ein "Versuch der Institutionalisierung" durch Herstellung größtmöglicher Öffentlichkeit²⁹⁾ innerhalb eines rationalen Verfahrens.³⁰⁾

Die Frage nach der Mitwirkung der Beteiligten kann und braucht hier nicht weiter vertieft zu werden. Abschließend soll daher auf folgendes hingewiesen werden:

- Das Verständnis unseres Verfassungssystems als parlamentarisch-repräsentativ strukturiert³¹⁾ verträgt keinen Ansatz, der die Letztentscheidungskompetenz der parlamentarischen Organe zu Gunsten einer echten Mitbestimmung der "Beteiligten" systemsprengend ersetzt.
- Weiter geht es darum, die Funktionsfähigkeit der Ausbildung für Staat und Gesellschaft zu erhalten, die Ziele also weiter im Gemeinwohl zu suchen.³²⁾ Dazu sind allein die staatlichen Organe auf Grund ihrer materialen und formalen Verflechtung in einem System wechselseitiger Kooperation und

23a) Hierzu Maack, BWVPr 1975, 3 f. Zu weitgehend m. E. Kriele, VVDStRL 29, 75, der es als unbedenklich ansieht, beispielsweise den Aufbau von Chancengleichheit oder die Verbreiterung der Bildung mit dem Attribut "demokratisch" zu belegen.

24) Ellwein in Ellwein/Zoll, S. 180.

25) Breuning a.a.O.

26) Hierbei handelt es sich um ein allgemeines, nicht spezifisch curriculares Problem der Parizipation: vgl. Blasius, BWVPr 1974, 161.

27) Nach Gagel in Schörken, S. 19, sind zum Kreis der "Mitwirkenden" auch die Repräsentanten der Adressaten (Vertretungsorgane, Verbände, Parteien, Parlament) zu rechnen. Allgemein zu Stellung und Funktion der Verbände als "Instrument komplementärer Interessenwahrung": Zacher, S. 48 ff.

28) Knöpfle, DVBl. 1974, 707.

29) Zacher, S. 50. Speziell zu den Elementen "Öffentlichkeit" und "Information" für die bürgerschaftliche Partizipation: Hartisch, S. 80 f., 96.

Kontrolle³³⁾ befähigt. Nur in solchem Rahmen ist es möglich, alle "Einzelfragen von einer Gesamtkonzeption her zu entscheiden",³⁴⁾ denn die Summe der von Verbänden verfochtenen Partikularinteressen braucht sich keineswegs mit dem Gemeinwohl zu decken.³⁵⁾

Diese Skepsis gegenüber einer Demokratisierung der Ausbildung bedeutet aber nicht eine generelle Absage an eine Mitwirkung der Beteiligten, die eine "bürgerschaftliche Partizipation"³⁶⁾ sein soll, d.h. eine "Betroffenenpartizipation" ohne demokratische Dimension.³⁷⁾ Hier ist auch der richtige Standort innerhalb des Systems, wo die Belange der "Beteiligten", insbesondere der Lernenden, mit Einschränkungen auch der Lehrenden zu akzentuieren und zu berücksichtigen sind. Quambusch weist allgemein darauf hin, daß die zeitlich gedrängte^{37a)} Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes nicht nur zu unangemessener Strapazierung der Ausgebildeten führt, sondern daß gleichzeitig hierin in Verbindung mit der Fülle und der Verschiedenartigkeit der Fächer eine der Ursachen mangelnder Effektivität zu suchen ist.³⁸⁾ Das dürfte nicht zuletzt daran liegen, daß den Beamtenanwärtern eine Artikulation ihrer Bedürfnisse, die Breitenstein für eine der wesentlichen "Bezugsebenen verwaltungswissenschaftlicher Curriculumentwicklung"

30) Dies entspräche sowohl den Vorstellungen einer Legitimation durch Verfahren wie den Vorteilen einer diskursiven Legitimation. Der normative Legitimationsmodus hätte hier nach keine Bedeutung: siehe hierzu Einzelheiten bei Meyer, S. 138 ff. sowie Gagel in Schörken, S. 19.

31) Zacher, S. 27 f., 33; Zeidler, DVBl. 1973, 719 f.

32) Von Unruh, DVBl. 1974, 120.

33) Zacher, S. 37.

34) Zeidler, DVBl. 1973, 720.

35) Knöpfle, DVBl. 1974, 714,

36) Schmitt Glaeser, DÖV 1974, 153.

37) Schmitt Glaeser, DÖV 1974, 157. So wohl auch die Intentionen von §§ 8 I, 70 I Nr. 5 Hochschulrahmengesetz.

37a) Es gibt allerdings noch keine allgemeingültigen Erkenntnisse beispielsweise für die "Bestimmung des Zeitbedarfs der Lehreinheiten": vgl. Sahner in Ellwein/Zoll, S. 204.

38) Quambusch, ZBR 1975, S. 10, 11, 15.

hält,³⁹⁾ wegen ihres Rechtsstatuts nicht unerheblich erschwert wird. Dieses Defizit wird zwar kompensiert durch die Interventionen der Beamtenverbände und -gewerkschaften.^{39a)} Diese neigen aber eher dazu, die Anforderungen aus standes- und besoldungspolitischen Gründen hochzuschrauben.⁴⁰⁾

Ellwein meint, ein Curriculum, das sich nicht nur als Diskussionsbeitrag verstehe, sondern "Grundlage für praktisches Handeln sein" solle, müsse mehrheitsfähig, "also zumindest für die Beteiligten zumutbar sein".⁴¹⁾ Das muß man in Verbindung mit der Bemerkung verstehen, der Student rücke mehr in den Mittelpunkt des Unterrichts; seine "Bedürfnisse und Möglichkeiten" bestimmten den Unterricht mit.⁴²⁾ Die Bedürfnisse der Studenten und die Grenzen der Zumutbarkeit können aber nicht nur einseitig durch die Institutionen festgestellt und festgelegt werden, sondern auch in Diskussion mit ihnen. Zu diesem Zusammenhang, der gleichzeitig die sachliche Nähe zur Effizienz der Ausbildung sichtbar werden läßt, verdient ein Hinweis von Gagel Beachtung: "Auf die Dauer wird man von den Adressaten nicht gesteigerte Kompetenzen erwarten können, ohne entsprechende Mitwirkungschancen zu gewähren".⁴³⁾

39) Breitenstein, SKV 1974, 35. Breitenstein warnt an anderer Stelle, SKV 1973, 231, vor einer zu hohen Stundenzahl innerhalb einer zeitlich knapp bemessenen Ausbildungsdauer.

39a) Auf das Problem der Partizipation über organisierte Interessengruppen und ihre Organe, was zwar zu einer Versachlichung und gesteigerten Effizienz, aber auch zu einem Verlust personaler Freiheit zugunsten von Gruppenmacht führen kann, ist hier nicht einzugehen: siehe stellvertretend Hartisch, S. 108 ff.

40) Diesen Eindruck muß man beispielsweise gewinnen, wenn im Gutachten des Deutschen Beamtenbundes, S. 11, von umfassendem Querschnittswissen, hoher analytischer Denkfähigkeit und tiefgreifenden Kenntnissen der materiellen Bestandteile des Arbeitsgebietes des Beamten die Rede ist.

41) Ellwein in Ellwein/Zoll, S. 169. Hierin ist gleichzeitig das Element "Sachrichtigkeit" enthalten: vgl. Hartisch, S. 101.

42) Ellwein in Ellwein/Zoll, S. 163.

43) Gagel in Schörken, S. 19.

4.2.3. Autonome Institutionen oder Staat?

Hier ist die Frage zu erörtern, ob die Entscheidung über die Inhalte eines Lehrplanes zu diesem Zwecke oder aus anderer Veranlassung mit Autonomie ausgestatteten Institutionen, insbesondere den Organen der akademischen Selbstverwaltung, oder gar privaten Einrichtungen überlassen werden kann oder ob die Entscheidungsfindung allein oder zumindest letztlich bei staatlichen Stellen (Bundes- oder Landesstaatsverwaltung) liegen muß.

Ob hierauf eine allgemein gültige Antwort gegeben werden kann, mag dahinstehen. In diesem Falle müßte u.U. auf den Grad der gesellschaftlichen Relevanz⁴⁴⁾ des jeweiligen Berufes und damit auch der hierauf vorbereitenden Ausbildung abgestellt werden, was allein schon im Hinblick auf die Auswahl des Maßstabes für das Bewerten der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung eines Berufes nicht unproblematisch erscheint. Schwieriger noch würde das Unterfangen, wollte man nicht etwa nur auf die jeweilige Berufsausübung abheben, sondern noch nach einzelnen Fächern innerhalb des Bildungskanons differenzieren.⁴⁵⁾ An dieser Stelle ist eine Antwort nur zu suchen auf die Frage, wie bei Lehrplänen für die Ausbildung zukünftiger Verwaltungsbeamter zu verfahren ist. Wenn schon bezüglich der allgemeinbildenden Schulen festgestellt wird, daß "zum staatlichen Gestaltungsbereich im Rahmen des Art. 7 Abs. 1 GG...nicht nur die organisatorische Gliederung der Schule, sondern auch die Festlegung der Ausbildungsgänge und Unterrichtsziele (gehört);⁴⁶⁾, dann muß

44) Hennecke, DÖV 1973, 56, spricht von dem Schulehalten als einem Verwaltungshandeln, das den Bürger wie die Gesamtgesellschaft einschneidend treffe; ähnlich derselbe, DÖV 1974, 674, wo Hennecke der Schule eine "gesellschaftliche Funktion" zuweist. Quambusch SKV 1975, 98, stellt darüber hinausgehend speziell die Verwaltungsbildung in einen Zusammenhang, der auch die "von der Gesellschaft zu beanspruchenden Verwendungen" der Auszubildenden einbezieht.

45) So deutet beispielsweise der Bayerische Verfassungsgerichtshof, allerdings in Zusammenhang mit der Frage des Gesetzesvorbehaltes, eine mögliche Unterscheidung zwischen neuen und solchen Unterrichtsfächern an, die zum herkömmlichen und überkommenen Bildungsgut der öffentlichen Pflichtschulen zählen: BayVerfGH DÖV 1974, 672, 673.

das um so mehr gelten, wenn auf die künftige Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung vorbereitet wird. Das kann allerdings nicht schon daraus gefolgert werden, daß die Studenten und Schüler der Verwaltungsfachhochschulen und Verwaltungsfachschulen Beamte (meist auf Widerruf) seien. Entscheidend ist nicht ihr Rechtsstatus, der beispielsweise in disziplinarer Hinsicht eine unterschiedliche Behandlung zuläßt, sondern ihre funktionale Stellung innerhalb eines Ausbildungsganges, der die Befähigung zur Ausübung von Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung vermitteln soll. Im übrigen ist der Erwerb der Qualifikation regelmäßig, von den sog. anderen Bewerbern abgesehen (vgl. hierzu § 16 Beamtenrechtsrahmengesetz sowie stellvertretend §§ 7 Abs. 1 Nr. 3 b, 21 Bundesbeamten-gesetz sowie §§ 32, 33 Bundeslaufbahnverordnung), Eingangs-voraussetzung für eine endgültige Beschäftigung als Beamter im öffentlichen Dienst. Die an dieser Stelle verwendeten Argumente griffen im übrigen ebenfalls, wenn die Studenten und Schüler nicht an internen Schulen, sondern an externen Stätten, insbesondere an den "allgemeinen" Berufs-, Fach-, Fachhochschulen, Gesamthochschulen oder Universitäten aus-gebildet würden.

Entscheidend ist vielmehr, daß der Staat Ziele, Inhalte und - weil hiervon nicht ganz zu trennen (vgl. oben 2.5.) - in ge-wissem Umfange auch Methodik, der Ausbildung des personellen Nachwuchses der Verwaltung bestimmen muß. Allein der Staat muß darüber befinden, wie die Personen zumindest beruflich zu formen sind, denen die Erfüllung staatlicher Aufgaben in der Vollzugspraxis übertragen ist. Recht ist kein abstraktes, und schon gar kein dem gesellschaftlichen Prozeß, dem Disput ent-zogenes Gebilde. Das Recht wird nicht nur durch seine Inter-preten in Rechtsprechung, Wissenschaft und auch Verwaltung, oder durch seine redaktionellen Verfasser in Gesetzgebungs-kommissionen, Parlamentausschüssen und -beratungsdiensten, in den Ministerien und auch bei den satzungsgebenden Organen entscheidend bei der Entstehung und Fortbildung mitbeein-

flußt,⁴⁷⁾ sondern allgemein bestimmen die Rechtsanwender, die Normrealisatoren, was Recht ist.⁴⁸⁾ Es ist nicht allein der Handlungsspielraum der Verwaltung,⁴⁹⁾ der in Begriffen wie freigestaltende Verwaltung, Ermessen, Beurteilungsspielraum, Planungsermessen, Befugnis zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften zum Ausdruck kommt, sondern es ist das auch über die Ausbildung zu vermittelnde Vorverständnis von dem, was Recht ist, wo seine Grenzen liegen und wie es - als abstrakt-generelle Erscheinung - im Einzelfalle zu konkretisieren ist. Nebenbei ist hier zu erwähnen, daß in der Ausbildung nicht nur Wissen vermittelt, sondern auch "auf die relevanten Unsicherheiten der Berufsausübung" vorbereitet wird, wodurch z.B. ein Verwaltungsbeamter in die Lage versetzt werden muß, sich "angesichts von Streit und entflammtem Rechtsgefühl... nüchtern, sachlich, unparteiisch... zu verhalten..."⁵⁰⁾ während der Ausbildung werden also auch "berufliche Werthaltungen"⁵¹⁾ geprägt; "Ausbildung und berufliche Sozialisation" beeinflussen das - spätere - "Erleben und Handeln in Organisationen".⁵²⁾ Es kann dem Staat (und der Gesellschaft) nicht gleichgültig sein, welche Werthaltungen der künftige Verwaltungsbeamte, etwa in seiner Einstellung zu den rechtsstaatlich-demokratischen Institutionen, zum Agieren innerhalb des Systems Verwaltung oder zu dem Verhältnis von Staat und Bürger, besitzt. Dies übersieht Rinken geflissentlich, wenn er die mangelnde gesetzliche Bestimmtheit des Fächerkatalogs in die Nähe individualrechtlicher Positionen rückt.^{52a)} denn es geht hierbei um das Problem, ob und wie die Ausgebildeten in die bestehende Rechtspflegeorganisation, die öffentliche Verwaltung, integriert werden können.⁵³⁾ In diesem Zusammen-

47) Scheider in Kaupen und Werle, S. 48.

48) Esser, S. 43 ff.

49) Dillkofer/Kuhlmann in Ellwein/Zoll, S. 75.

50) Lange/Luhmann, VerwArch 1974 (65. Band), S. 113 f.

51) Lange/Luhmann a.a.O., S. 129, 145.

52) Lange/Luhmann a.a.O., S. 146.

52a) Rinken, JuS 1974, 541 f. So jedenfalls verstehe ich seine Ausführungen zur Rechtsstaatlichkeit.

53) Böhm, JuS 1974, 680.

hang ist auch zu verstehen, weshalb dem Bund die Befugnis vorbehalten wurde, die einheitliche Ausbildung der Beamten und Angestellten der Landesverwaltung im Bundesauftrag (Art. 85 Abs. 2 S. 2 GG) und die einheitliche Ausbildung der Beamten der Landesfinanzbehörden Art. 108 Abs. 2 S. 2 GG) regeln zu können.

Mit dem Ergebnis, daß die Kompetenz zur Regelung der Ausbildungsziele und -inhalte der Verwaltungsausbildung nicht bei Privaten liegen kann, ist noch nicht entschieden, ob sie nicht auch autonomen öffentlich-rechtlichen Verbänden übertragen werden kann, die insoweit nicht unmittelbarem staatlichen Zugriff unterlägen, sondern nur einer Rechtskontrolle.⁵⁴⁾ In Betracht kämen insbesondere Universitäten, Gesamthochschulen und - externe - Fachhochschulen. 1973 hat Schelsky vor den Folgen gewarnt, die darin liegen, daß der Staat genauso wie in der Förderung der Forschung "seinen Zugriff und damit seine Verantwortung in der akademischen Lehre und Ausbildung zu verlieren (beginnt)".⁵⁵⁾ Im Besitze der Prüfungsgewalt, die er durch staatliche Prüfungen oder staatlich genehmigte Prüfungsordnungen ausübte, habe er die "darauf ausgerichtete Ausbildung weitgehend der kooperativen Selbstverwaltung der Universitäten überlassen" können. Heute trete der Staat seine Prüfungsgewalt mehr und mehr an die "autonome Hochschule" ab und das hieße an ihre demokratisierten Gremien, deren "betonter Bezug zur 'gesellschaftlichen Praxis' von einer ideologischen Vorstellung von 'Ge-

54) Hier kann nicht darauf eingegangen werden, ob und in welchem Umfange man bei den Obliegenheiten und Pflichten, die autonome öffentlich-rechtliche Institutionen wahrnehmen, von staatlichen oder von öffentlich-rechtlichen oder gar nur von öffentlichen Aufgaben sprechen kann.

55) Hierzu und zu folgendem Schelsky, S. 74.

sellschaft' in den Köpfen der Universitätsangehörigen, nicht aber von den Arbeitsanforderungen vorhandener praktischer Tätigkeitsfelder gesteuert" werde. Dem ist an dieser Stelle nichts hinzuzusetzen, denn "ebensowenig wie der Rundfunk einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden darf, darf es die Schule".⁵⁶⁾ Das bedeutet: Sofern den Hochschulen oder anderen autonomen Einrichtungen überhaupt Befugnisse eingeräumt werden sollen, die Ziele und Inhalte (und damit auch die Prüfungen) der Verwaltungsbildung maßgeblich mitzubeeinflussen, dann muß gesichert sein, daß dem Staate als Bund oder Bundesland (im Rahmen der Kompetenzzuweisung) eine über die bloße Rechtsaufsichtskontrolle hinausgehende Zugriffsmacht zusteht.

4.2.4. Verwaltung oder Parlament?

Es bleibt zu klären, ob der - staatliche - Gesetzgeber ein detailliertes Ausbildungsgesetz erlassen oder die Festlegung der Ausbildungsziele und -inhalte im einzelnen der Konkretisierung der (Staats-)Verwaltung überantworten soll (bzw. darf). Anlässlich der Einführung der obligatorischen Förderstufe in Hessen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 6.12.1972⁵⁷⁾ ausgeführt, es sei ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit, daß die gesetzlichen Vorschriften, die die Einführung der obligatorischen Förderstufe zum Gegenstand haben, auch die wesentlichen Merkmale dieser Schulform festlegten. Das verlange nicht nur der rechtsstaatliche Grundsatz der Normklarheit, sondern vor allem das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das den Gesetzgeber verpflichtete, im Bereich der Grundrechtsausübung die der staatlichen Gestaltung offenliegende Rechtssphäre selbst abzugrenzen und nicht dem Ermessen der Verwaltungsbehörde zu überlassen. Das Bundesverfassungsgericht hat es allerdings vermieden, hieraus Folgerungen im einzelnen abzuleiten: jedoch wird man das Gericht zu-

56) Püttner, DÖV 1974, 659.

57) BVerfG DÖV 1973, 50, 53. Siehe hierzu und zum folgenden auch die Übersicht bei Dietze, DVBl. 1975, 389 f.

treffend interpretieren, wenn man dem Begriff der "wesentlichen Merkmale" einer Schulform nicht nur schulorganisatorische Elemente einnimmt, sondern hierunter zumindest auch die Grobziele und -inhalte des Ausbildungsganges versteht. Hingegen hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof am 28.3.1974⁵⁸⁾ entschieden, die von der Kultusverwaltung erlassenen Lehr- und Lernstoffpläne sowie die Festlegung der Lernziele seien zwar an die verfassungsrechtlich fixierten Schranken gebunden und sie müßten sich im Rahmen der durch formelles Gesetz gezogenen Grenzen halten, diese Pläne sowie die Stundentafeln stellten jedoch lediglich Anforderungen der Schulbehörden in Erfüllung ihrer Aufsichtsfunktionen dar und hätten (daher) weder den Charakter von Rechtsvorschriften noch bedürften sie einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung.⁵⁹⁾

Demgegenüber erstreckt sich der Gesetzesvorbehalt nach Ansicht des VG Hamburg⁶⁰⁾ nicht nur auf den Fächerkatalog, sondern auf die Umrisse der Bildungs-(=Lern-)Ziele der

58) BayVerfGH DÖV 1974, 672. Im Ergebnis ähnlich auch VGH Baden-Württemberg BWVPr 1975, 231.

59) Auf dieser Linie liegt auch das Urteil des OVG Hamburg vom 3.1.1973, DÖV 1973, 574, 575. Hierin meint das Gericht, es sei nicht zu beanstanden, daß das Gesetz in allgemeiner Form die Ausbildungsziele festlege und die nähere Bestimmung und Ausgestaltung des Unterrichts, der zu diesen allgemein umschriebenen Zielen führe, den zuständigen Behörden überlasse. Zur Verwaltungstätigkeit im Schulbereich seien auch die Maßnahmen zu rechnen, die darauf abzielen, eine solche staatliche Betätigung inhaltlich zu gestalten. Insofern seien Dienstanweisungen an Lehrer über Art und Inhalt des zu erteilenden Unterrichts nicht anders zu beurteilen als sonstige Verwaltungsvorschriften, die ein auf eine Vielzahl von Einzelfällen bezogenes Verwaltungshandeln lenken und koordinieren sollen.

60) VG Hamburg DÖV 1973, 54, 55. Insoweit zustimmend Bull, S. 294 sowie Hennecke, DÖV 1973, 56 f., der im übrigen meint, daß das Parlament mit den praktischen Schwierigkeiten bezüglich der Willensbildung über didaktische Inhalte fertig werden müsse.

einzelnen Fächer im Grundsätzlichen. Bosse verweist darauf, daß der Vorbehaltsbereich der Gesetzgebung "auf jeden Fall jeden Eingriff in die grundgesetzlich geschützte Individualsphäre" erfasse und daß die Regelung eines Schulverhältnisses nicht nur leistende, sondern auch ein- greifende Verwaltung darstelle.⁶¹⁾ Auf dieser Argumentations- basis gelangt auch das Bundesverwaltungsgericht wie das Verwaltungsgericht Hamburg entgegen der Auffassung des Ober- verwaltungsgerichts Hamburg zu dem Ergebnis, das Rechts- staatsprinzip und das Demokratieprinzip des Grundgesetzes verpflichteten den Gesetzgebern, die wesentlichen Entschei- dungen im Schulwesen, zu denen wegen ihrer zentralen Be- deutung jedenfalls die Festlegung der Grundzüge der Bil- dungs- und Erziehungsziele gehörten, selbst zu treffen und nicht der Schulverwaltung zu überlassen.^{62) 62a)} Speziell bei der Ausbildung der Verwaltungsbeamten bestünde m.E. darüber hinaus die Gefahr, daß die Verwaltung bei der Auswahl und Strukturierung der Ziele und Inhalte einseitig ihre eigenen Interessen bevorzugen, während demgegenüber die Betrach- tung des Staates aus der Sicht der anderen Gewalten oder aus der Perspektive des Bürgers zurückgedrängt werden könnte.

Einschränkend meint Dietze,^{62b)} die Auffassung, wonach nur der Gesetzgeber befugt sei, über Lehrpläne und Curricula zu entscheiden, sei zwar im Ansatz richtig, schieße jedoch in ihrer Radikalität über das Ziel. Diesem Vorbehalt gegen- über einer dominant legislativen Lösung mag im allgemein- bildenden Schulwesen ein gewisses Maß an Berechtigung nicht von vornherein abzusprechen sein. Hier darf aber nicht außer Betracht bleiben, daß diese Bedenken gegenüber der staatlich

61) Bosse, DÖV 1975, 351. Ebenso Dietze, DVBl. 1975, 393.

62) BVerwG DÖV 1975, 347, 348 = BVerwGE 47, 194.

62a) Einschränkend nunmehr VG Hamburg NJW 1976, 75 für Versetzungsordnungen im Schulverhältnis.

62b) Dietze, DVBl. 1975, 393.

monopolisierten Verwaltungsausbildung nicht durchgreifen können.

Freilich bleiben weitere Probleme. Da ist zunächst der fortschreitende Wandel der wissenschaftlichen Erkenntnisse, der Rechtsprechung und auch des - sonstigen - geschriebenen Rechtes. Wären Lehr- und Stoffplan als formelles Gesetz allzu detailliert fixiert, wäre eine ständige Novellierung des Ausbildungsgesetzes notwendig. Soweit braucht aber ein Ausbildungsgesetz nicht zu gehen.⁶³⁾ Erforderlich aber auch hinreichend ist eine formellgesetzliche Kodifikation der Groblernziele und der aus diesen abgeleiteten globalen Inhalte. Diese dürften das Abstraktionsniveau eines Fächerkanons, wie er bisher üblich war und auch kumulativ erhalten bleiben sollte, nicht überschreiten, dürften also keinesfalls weniger konkret gefaßt sein. Darüber hinaus wäre auch die generelle Gewichtung und zeitumfangmäßige Abgrenzung der Ausbildungsinhalte zueinander im Gesetz selbst festzuschreiben. Eine darüber hinausgehende Konkretisierung und Verfeinerung (Operationalisierung) der Ziele und Inhalte einschließlich allgemeiner methodischer Entscheidungen durch Rechtsverordnung wäre zulässig. In Verwaltungsvorschriften sollten nur Erläuterungen rein innerschulorganisatorische Entscheidungen sowie Detailfragen der Methodik aufgenommen werden. Eine strukturelle Änderung der Ausbildungsziele und -inhalte dürfte hierdurch nicht bewirkt werden.

63) Die Arbeitsgruppe Nordrhein-Westfalen für die einstufige Juristenausbildung fordert "über den Inhalt der bisherigen gesetzlichen Regelung hinaus" eine rechtssatzmäßige Festlegung des Ausbildungsplanes in "weitestmöglicher Form": vgl. Juristenausbildung Düsseldorf, S. 51. Hierbei bleibt allerdings offen, ob die rechtssatzmäßige Festlegung eines formellen Gesetzes bedarf oder ob eine Rechtsverordnung genügt.

64) BVerwGE 47, 201 = DÖV 1975, 349.

Problematisch ist die exakte rechtssatzmäßige Fixierung allerdings im Hinblick darauf, daß dem einzelnen Dozenten ein pädagogischer Spielraum verbleiben muß. Das sehe ich hier weniger im Lichte der Wissenschaftsfreiheit des Lehrenden,^{64a)} sondern mit Blick auf Eigenart und Wesen des Unterrichtens.⁶⁵⁾ Es ist nicht nur unzweckmäßig, sondern wegen der "Besonderheit der Materie" unmöglich, den einzelnen Dozenten auf detaillierte Richtlinien, die gar justitiabel wären, festzulegen.⁶⁶⁾ Wird die pädagogische Freiheit des Lehrenden zu stark eingeengt, so leidet hierunter seine Entfaltungsmöglichkeit; er ist nicht imstande, seine intellektuellen und emotionellen Kapazitäten voll auszuschöpfen. Das aber geht auf Kosten der Effektivität des Unterrichtes.^{66a)}

64a) Demgegenüber hebt etwa der VGH Bad.-Württ. in ESVGH 25, 144 (147 f.) - bei gleichem Ergebnis - stärker auf das Recht des Lehrenden auf Lehr- und Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 III GG) ab, indem er u.a. ausführt, zum Kernbereich dieses Grundrechts gehöre das Recht des verantwortlichen Leiters einer Lehrveranstaltung (an der Universität), Inhalt und Methode der Lehrveranstaltung festzulegen. Mit der Eigenverantwortlichkeit im Bereich der Lehre sei eine Bestimmung der Lehrinhalte und Methoden durch Mehrheitsbeschlüsse unvereinbar. Ein Lehrvorgang könne nicht eine Funktion des Mehrheitswillens der Lernenden sein.

65) Hierzu Blasius, SKV 1972, 8 f. mit weiteren Nachweisen.

66) Bull, S. 298, der aber - im Gegensatz zu seiner auf S. 294 geäußerten Zustimmung zum Urteil des VG Hamburg - zu weit geht, wenn er meint, der Staat solle keine detaillierten Regelungen von oben dekretieren, sondern Institutionen und Verfahrensregeln zur Verfügung stellen, innerhalb deren sich die nötige Konkretisierung der Ausbildungsziele unter Beteiligung der verschiedenen Gruppen von Lehrenden und Lernenden möglichst rational vollziehe.

66a) Gegen eine allzu große Freiheit der Lehrenden sprechen insbesondere bei dezentralisierter Ausbildung aber zentralisierter Prüfung gewichtige Gründe: vgl. H. Krause, Verwaltungszeitung Baden-Württemberg 1976, Nr. 2, S. 8.

Eine Lösung ist also in dem Spannungsfeld zwischen den Polen pädagogische Freiheit und Effizienz einerseits sowie Rechtsstaatlichkeit und Demokratie andererseits zu suchen. Rechtsstaatlichkeit/Demokratie und Effizienz sind im übrigen nicht notwendig als unüberbrückbare Gegensätze zu sehen, denn die Effizienz kann gerade auch durch einen unangemessenen großen Freiheitsraum der Lehrenden beeinträchtigt werden. Im einzelnen muß das nach meiner Vorstellung bedeuten, daß eine Freiheit des Lehrenden nicht bei Auswahl und Gewichtung der groben Lernziele und -inhalte bestehen kann. Anders ist es, wenn es um die Sequentierung der Inhalte und um die Einteilung des Stoffes in kleine Lernschritte geht.⁶⁷⁾ Ebensowenig wird man eine starre methodische Fixierung des einzelnen Dozenten befürworten können, während andererseits ein gewisser Zwang zur "Objektivierung" und damit Vereinheitlichung auch hier, etwa bezüglich des Lehr- und Lernmaterials, unvermeidlich ist.⁶⁸⁾ Der Freiheitsraum des Lehrenden, mit dem im übrigen eine entsprechende Freisphäre des Lernenden korreliert, dürfte - bis zur Grenze des rechtsstaatlich Vertretbaren - an Universitäten und Gesamthochschulen größer sein als an Fachschulen. Die Fachhochschulen müßten hier einen Mittelplatz einnehmen. Wegen ihrer funktionalen Gleichwertigkeit wäre eine Differenzierung in dieser Frage zwischen internen und externen Fachhochschulen sachlich nicht zu rechtfertigen.

4.2.5. Mitwirkung von Experten

Hält man nach den vorangegangenen Überlegungen allein den Staat - und für diesen die parlamentarisch-repräsen-

67) So wohl auch Ramm, S. 70. Siehe zur pädagogischen Freiheit des Lehrers auch Dietze, DVBl. 1975, 398 ff.

68) Ramm, S. 3.

tativen Organe - für legitimiert, die maßgeblichen Ziele der Ausbildungsgänge für die zukünftigen Verwaltungsbeamten verantwortlich festzulegen, so darf nicht übersehen werden, daß diesen Organen selbst der allseitige Sachverstand dafür fehlt, die komplexen und zahlreichen Anforderungsprofile der Verwaltungstätigkeit zu erfassen,^{68a)} zu systematisieren, sie auf Grundstrukturen zu reduzieren und hieraus Ausbildungsziele und -inhalte und u.U. auch noch globale Ausbildungsmethoden zu gewinnen. Sie sind daher gezwungen, Experten heranzuziehen, die innerhalb oder außerhalb der staatlichen Bürokratie zu finden sind.⁶⁹⁾ Damit tauchen die scheinbar gelösten Legitimationsprobleme unter einem anderen Gesichtspunkt wieder auf. Sie werden auch nicht dadurch entschärft, daß sie der Wissenschaft zugeschoben werden.⁷⁰⁾ Hier stellt sich vielmehr das Problem der "Expertokratie". "Den Experten wird in der Praxis politischer Entscheidungsvorbereitung ein Mandat gesamtgesellschaftlicher Interessenartikulation zugeschoben, das sie selbst zumeist nicht beanspruchen wollen, oft auch gar nicht wahrnehmen, tatsächlich aber ausüben".⁷¹⁾ Diese Verschiebung - nicht unbedingt Lösung - des Problems liegt nicht zuletzt daran, daß die Ausbildungsinhalte immer auch durch vor- und außerpädagogischen Normen beeinflußt werden,⁷²⁾ und von ihrem geschichtlichen Hintergrund sowie den sozio-kulturellen⁷³⁾ und sozio-ökonomischen Zusammenhängen nicht abtrennbar sind (siehe auch oben 2.2.). Diese Faktoren sind häufig intersubjektiv

68a) Brinkmann, Speyer Bd. 54, S. 129 f.

69) Auf die hiermit allgemein verbundenen Fragen kann nicht eingegangen werden. Die Experten werden teils als Einzelgutachter tätig, meist aber verrichten sie ihre sachverständige Arbeit in Gruppen, die entweder nur aus Verwaltungsexternen oder aber gemischt, d.h. aus Angehörigen der Verwaltung und Externen zusammengesetzt sind. Die terminologische Kategorisierung dieser Gruppen ist uneinheitlich. Als Bezeichnungen werden regelmäßig verwandt: Arbeitsgruppe, Projektgruppe, Beirat, Kommission, Konferenz, Ausschuß, Rat, Stab, Einzelheiten bei: Kübler, S. 59 ff., Laux, S. 94 ff., Baars, S. 35 ff.

70) Meyer, S. 206.

71) Meyer, S. 217.

72) Meyer, S. 139.

73) Beckmann, S. 86.

schwer erfahr- und erfassbar.⁷⁴⁾ Wie bereits oben 3.4.3. dargestellt, wird die Gefahr nicht wesentlich geringer, nur noch weniger erkennbar, wenn ausschließlich empirisch vorgegangen wird, denn hier können - bei Konsistenz der Ergebnisse im übrigen - die Fehler in der Theorien- und Prämissenbildung liegen.⁷⁵⁾ Diese Aporie ist indessen nicht auf die Konstruktion und Planung von Ausbildungssystemen beschränkt.^{75a)} Sie zeigt sich bei allen komplexen und hochdifferenzierten Lebensbereichen, deren Interessenkonflikte durch allgemeingültige Regeln, also durch Gesetz verrechtlicht und gelöst werden sollen,⁷⁶⁾ ohne daß hieraus der Schluß gezogen würde, die parlamentarischen Gesetzgebungsorgane seien deshalb aus ihrer Verantwortung zu entlassen. Notwendig ist daher eine Aufbereitung des Stoffes in den dafür bereitgestellten - verfassungsmäßig gebundenen - Verfahren, in denen die vorhandene Komplexität reduziert und in bindende Entscheidungen umgeformt wird.⁷⁷⁾ Hier - und nur innerhalb dieses Rahmens - ist auch Raum für Beteiligungen, die sich in besonderen Rollen, sei es als "Betroffene" (vgl. oben 4.2.2.) oder auch als Repräsentanten ihrer Wissenschaft zwar frei, "aber nur nach den Regeln des Verfahrenssystems verhalten können".⁷⁸⁾

74) So ist wohl auch Robinsohn, S. 53, zu verstehen.

75) Opp, Soziologie, S. 226; derselbe Methodologie, S. 267.

75a) Verfassungsrechtliche Dimensionen, insbesondere unter dem Blickwinkel der Gewaltenteilung, erreicht das Problem vor allem bei der staatlichen Aufgabenplanung: vgl. hierzu Enquete-Kommission, S. 76 ff.

76) Aus diesem Grunde fordert beispielsweise Bender, S. 2, 5, 7, die Entwicklung besonderer Problemlösungstechniken innerhalb einer Gesetzgebungslehre. Allgemein hierzu auch Hartisch, S. 90 f.

77) Luhmann, Theorie, S. 70; Meyer, S. 139 f., 164; Gagel in Schörken, S. 18 f., der zu Recht darauf hinweist, daß nicht nur ein rationales Verfahren stattfinden sollte, sondern daß im Wege diskursiver Legitimation zusätzlich eine kompetente Diskussion hergestellt wird, "in welcher sich die getroffenen Wertentscheidungen bewähren müssen".

78) Luhmann, Rechtssoziologie, S. 263 f. In diesem Sinne auch Hartisch, S. 80 f., 115 ff.: Partizipation als Frage des Verfahrens.

4.2.6. Exkurs: StGH Bremen zur einstufigen Juristenausbildung

Der Brem. Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 23.9.1974⁷⁹⁾ zur einstufigen Juristenausbildung zutreffend dargelegt, daß ein enger Kontext zwischen Berufsausübung, Berufswahl und Ausbildung besteht und damit auch Ausbildungsgänge wie sie abschließende Prüfungen im Lichte von Art. 12 Abs. 1 GG gesehen werden müssen. Auf diesen Zusammenhang hat vorher schon das Bundesverfassungsgericht wiederholt hingewiesen "und demgemäß Vorschriften, die für die Aufnahme eines Berufes eine bestimmte Vor- und Ausbildung sowie den Nachweis der erworbenen Fähigkeiten durch Bestehen einer Prüfung verlangen, an Art. 12 Abs. 1 GG gemessen".⁸⁰⁾ Das muß um so rigider gelten, je stärker der Staat nicht nur die Ausbildung monopolisiert hat, sondern - in Gestalt der öffentlich-rechtlichen Dienstherren - auch hauptsächlicher "Abnehmer" der Absolventen ist. Der Brem. Staatsgerichtshof hat sich in seiner Entscheidung offenbar von ähnlichen Erwägungen leiten lassen, wenn er die Wirkung von Ausbildungs- und Prüfungsregeln, auch und gerade soweit sie inhaltsbezogen sind, im Hinblick auf Berufsbilder, Befähigungen und den Zugang zu staatlichen Ämtern und Funktionen wie Richteramt, höherer Verwaltungsdienst, Notariat und auch Anwaltschaft beleuchtet. Die Überlegungen des Gerichts sind auf den Ausbildungsweg des gehobenen Verwaltungsbeamten, wenn auch mit Abstrichen, gleichwohl zumindest deshalb übertragbar, weil die Absolventen dieser Richtung mehr noch als die Juristen fast ausschließlich von der öffentlichen Verwaltung aufgenommen werden,

79) StGH Bremen, NJW 1974, 2223 = DÖV 1975, 352.

80) Stellvertretend BVerfGE 37, 342, 352. Soweit es - wie hier etwa bei den Verwaltungsprüfungen - (gleichzeitig) um den Zugang zu öffentlichen Ämtern geht, wird Art. 12 Abs. 1 GG durch Art. 33 Abs. 2 und 3 GG verdrängt: stellvertretend VGH Bad.-Württ. ESVG 24, 221.

dort berufliche Verwendung finden und in ihrem weiteren Berufsweg schon gegenwärtig, in Zukunft wahrscheinlich noch vermehrt, regelmäßig in wichtigen Funktionen eingesetzt werden. Vor allem in der Kommunalverwaltung erreichen sie nicht selten Spitzenpositionen,⁸¹⁾ oft als leitende Wahlbeamte. Der Deutsche Beamtenbund spricht, allerdings etwas unklar, von der "Leistungsebene der mittleren Führungsschicht".⁸²⁾ Ähnlich meinen Doll/Jenner,⁸³⁾ der gehobene Verwaltungsdienst bilde den "Kern des noch in der Entwicklung begriffenen eigentlichen mittleren Führungskorps".⁸⁴⁾ Wie in der Privatwirtschaft werde diesem "middlemanagement" der Verwaltung die Aufgabe zufallen, den Ablauf der Verwaltungstätigkeit zu gestalten. Hierbei stelle sich auch die Frage "nach einer neuen Abgrenzung zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst". Es sei denkbar, die Sachbearbeitertätigkeit des höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes in den Bereich des gehobenen Dienstes einzubeziehen.

Darüber hinaus können besonders befähigte Beamte des gehobenen Dienstes später zum Aufstieg in den höheren Dienst ohne Ablegung einer Prüfung zugelassen werden,⁸⁵⁾ so daß die Laufbahnprüfung des gehobenen Dienstes in diesen Fällen gegenwärtig der letzte Qualifikationsnachweis ist, der in einem objektiven Verfahren zu erbringen ist.

Eine Parallele fehlt lediglich zum Richteramt und zum Deutschen Richtergesetz. Immerhin hat der Bundesgesetz-

81) Fick u.a. Verwaltungszeitung Baden-Württemberg 1974, 104, 107, weisen zu Recht darauf hin, daß der gehobene nichttechnische Verwaltungsdienst auf staatlicher Ebene die mittlere, und im kommunalen Bereich die mittlere und die obere Führungsschicht stellt und daß er "im Zuge der Entwicklung und auf Grund der wachsenden Anforderungen eine ständige Funktionsausweitung und -aufwertung" erfährt. In vielen Gemeindeverwaltungen seien keine Juristen tätig. In vielen staatlichen Behörden würden wichtige Entscheidungen und Pläne von Beamten des gehobenen Verwaltungsdienstes vorbereitet. - Vgl. auch unten 5.5.4.1.

82) Gutachten Deutscher Beamtenbund, S. 13.

83) Doll/Jenner, SKV 1969, 64.

84) Nach Maack, Verwaltungszeitung Baden-Württemberg 1974, 111, muß den Anwärtern des gehobenen Dienstes während der Ausbildung u.a. auch eine solche Qualifikation vermittelt werden, die ihnen die Chance gibt, "in Führungspositionen aufzusteigen".

geber für den gesamten gehobenen Verwaltungsdienst, also auch den entsprechenden Landesdienst, eine Regelung getroffen, die in § 14 Abs. 1 BRRG für Laufbahnbewerber das Ableisten eines Vorbereitungsdienstes, gem. § 14 Abs. 2 BRRG für die Laufbahnen des gehobenen Dienstes ein Fachhochschulstudium von mindestens achtzehnmonatiger Dauer und den Abschluß des Vorbereitungsdienstes mit einer Prüfung vorschreibt (letzteres: § 14 Abs. 1 Satz 2 BRRG).

Mit dem Brem. Staatsgerichtshof wäre hieraus auch für die Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes zu folgern, daß "die statusbildenden Normen, d.h. die Regeln, welche in jedem Falle für die Verleihung der Befähigung... gewahrt sein müssen, in den Grundzügen durch ein förmliches Gesetz festgelegt werden".⁸⁶⁾ Dazu gehört, daß der "Grundbereich rechtswissenschaftlicher Kenntnisse und Fähigkeiten" gesetzlich fixiert wird. Lernende und Ausbilder müssen dem Gesetz entnehmen können, in welchen Fächern Kenntnisse vermittelt und erworben werden sollen.⁸⁷⁾ Begreift man die Ausbildung - nicht nur ein Ausbildungsexperiment - als einen Prozeß, der nie statisch ruht, sondern sich in ständiger Entwicklung befindet (siehe auch oben 3.2.4.), so verbietet sich zwar eine das Wachsen und Reifen hemmende, kleinliche formal-gesetzliche Detailregelung, keineswegs aber eine Normierung, die die Grundzüge faßbar-operational definiert und gleichzeitig eine erkennbare und abgrenzbare stoffliche Offenheit zuläßt (siehe auch oben 4.2.4.).⁸⁸⁾

85) Hierzu und zu der hieraus resultierenden Problematik siehe Blasius, BWVPr 1975, 100 f.

86) Brem. StGH a.a.O., S. 2223.

87) Brem. StGH a.a.O., S. 2224.

88) Ähnlich StGH Bremen a.a.O., S. 2225, der - allerdings abgestellt auf die Neukonzeption in Bremen - darauf verweist, daß der Prozeß der Curriculumentwicklung durch Neustrukturierung des Lehr- und Lernstoffes eine gesetzliche Festlegung in den Einzelheiten verbiete, "um Entwicklungen zu ermöglichen und nicht von vornherein abzuschneiden".

Bemerkenswert sind ferner die Ausführungen des Staatsgerichtshofes, soweit sie sich mit der Übertragung staatlicher Regelungskompetenzen an autonome Einrichtungen befassen (siehe bereits oben 4.2.3.). Einmal erachtet das Gericht es als mit dem Prinzip des Gesetzesvorbehalts nicht vereinbar, die "Festlegung des Fächerkataloges im Kernbereich auf die Universität im Wege autonomer Satzung" zu übertragen. Autonome Satzungen unterscheiden sich von Gesetz und Rechtsverordnung dadurch, daß sie von einer nichtstaatlichen Stelle erlassen würden.⁸⁹⁾

Es sei ferner unzulässig, öffentliche Aufgaben von erheblichem politischen Gewicht, zu der auch die Ausbildung der Juristen gehöre, einer Behörde zu übertragen, die - wie das Bremer Ausbildungs- und Prüfungsamt - der unmittelbaren staatlichen Einflußnahme entzogen ist, nur der staatlichen Rechtsaufsicht untersteht und sich darüber hinaus kollegial aus Mitgliedern zusammensetzt, die teils - wie die Studenten/Rechtspraktikanten - nicht pflichtgebunden sind.⁹⁰⁾ Dieses Ausbildungs- und Prüfungsamt sollte zwar staatliche Aufgaben innerhalb des Ausbildungs- und Prüfungswesens versehen, war aber infolge der nicht vorgesehenen Fachaufsicht des zuständigen Senators "unzulässigerweise aus dem ministeriellen und damit demokratisch-parlamentarisch kontrollierten Aufgabenbereich ausgelagert worden..."⁹¹⁾

89) StGH Bremen a.a.O., S. 2226. Röper, DÖV 1975, 358, beleuchtet einen allgemein hochschulpolitisch bedeutsamen Gesichtspunkt: Bestehe eine staatliche Zuständigkeit, so könne es keinen Kompromiß zwischen angeblich gleichberechtigten Autonomie-Bereichen von Staat und Gesellschaft geben. Unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes betont Röper, Parlament und Regierung müßten inneruniversitäre Vorgänge zumindest immer dann regeln, wenn diese in die freie Berufswahl eingreifen.

90) StGH Bremen a.a.O., S. 2228.

91) StGH Bremen a.a.O., S. 2229.

Auf einen weiteren gewichtigen Aspekt des Urteils, nämlich der Frage der "Demokratisierung", kann hier nicht eingegangen werden. Hierzu wird auf Ziff. 4.2.2. (Mitwirkung der Adressaten) verwiesen. Als positiv ist jedenfalls anzumerken, daß das Gericht nicht dem Demokratieverständnis des Kommissionsberichtes⁹²⁾ gefolgt ist.⁹³⁾ Die mit Vehemenz vorgetragenen Argumente der Kommission mögen zwar unter den Blickwinkeln "Partizipation" und Ersetzung bzw. Ergänzung monokratisch-hierarchischer Organisationsstrukturen durch partizipativ-kollegiale Elemente diskutabel sein, nicht bei der Interpretation des Demokratiegedankens der Verfassung.⁹⁴⁾

92) Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 253, 272 ff.

93) StGH Bremen a.a.O., S. 2229 f.

94) Siehe auch allgemein zu dem Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Partizipation: Hartisch, S. 90 ff.

5. Allgemeine Anforderungen an eine Didaktik
des Verwaltungsrechtes und berufliche Ver-
wendungssituationen

5.1. Lernziele als Verhaltensweisen

Oben 2.1. wurde bereits darauf verwiesen, daß durch Lernen Verhaltensstabilisierung oder Verhaltensänderung bewirkt werden soll. Nach dem Lernvorgang soll ein nach außen erkennbares "Endverhalten" vorhanden sein.¹⁾ Wie Martens stellt Breunig, der in Anlehnung an R. Nager ebenfalls vom Endverhalten als dem beobachtbaren Verhalten spricht,^{1a)} das als Zeichen dafür gelten könne, daß der Lernende das Lernziel erreicht hat,²⁾ konsequent darauf ab, daß nicht entscheidend sei, ob der Lernende den Stoff verstanden habe, sondern was er am Ende des Unterrichts könne.³⁾ Andere stellen Wissen, Können, Kenntnisse, Fähigkeiten, Einstellungen und Verhaltensweisen nebeneinander.⁴⁾ Gewiß müssen Wissen, Kenntnisse, Fähigkeiten präsent sein, um bestimmte - gewünschte - Verhaltensweisen zeigen zu können. Was nützt indessen Wissen, wenn es nicht in Verhalten umgesetzt wird? Ebenso sind Einstellungen irrelevant, etwa Loyalität des Beamten gegenüber den verfassungsmäßigen Institutionen, wenn sie im Konfliktfalle nicht in Handlung transferiert werden. Zutreffend sagt daher Maack, daß Lernziele - jedenfalls für Verwaltungsbeamte - zugleich Handlungsziele seien

1) Martens, S. 8.

1a) Hier wird wiederum der starke Einfluß des Behaviorismus sichtbar (siehe schon oben 2.1., Fußn. 8): Vgl. auch Seiffert, Bd. 2, S. 13 ff. Der Akzent wird dabei vom Lerninhalt auf das Lernergebnis verschoben: siehe auch Gagné, S. 192 ff. sowie Rülcker, S. 73 ff.

2) Breunig, SKV 1974, 328.

3) Breunig, SKV 1974, 327; ebenso Kummer, DÖV 1976, 147.

4) Siehe beispielsweise Banner, Der Städtetag 1975, 72, 77 und Zoll in Ellwein/Zoll, S. 17. Zacher, BayVBl. 1963, 194 hebt zutreffend die Bewußtseinsbildung beim Lernenden hervor.

und daß diese für die Auswahl und Strukturierung der Lerninhalte maßgebend sein müßten.⁵⁾ Ähnlich fordert die Berliner Arbeitsfelduntersuchung, daß "die Inhalte verwaltungsbezogener Berufsbildung sich an den konkreten Handlungssituationen der Verwaltung orientieren sollten".^{5a)} Intendiertes Verhalten ist möglich, wenn jemand imstande ist, sich danach einzurichten, wenn er also bestimmte Eigenschaften besitzt. So beschreibt etwa Opp die von ihm für wichtig gehaltenen Ziele der juristischen Ausbildung hinsichtlich sozialwissenschaftlichen Problemlösungsvermögens jeweils so, in dem er formuliert: "der Student sollte in der L a g e s e i n..." (bestimmte Handlungen vorzunehmen).⁶⁾ Wie später noch im einzelnen gezeigt wird (siehe unten 5.3.), differenzieren manche Autoren die Lernziele unter verschiedenen Aspekten und ordnen sie unterschiedlichen Kategorien zu. Bloom klassifiziert die Lernziele in einen kognitiven, einen affektiven und einen psychomotorischen Bereich.⁷⁾ Innerhalb der kognitiven Gattung unterteilt er nochmals in Wissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten, wobei deren exakte Abgrenzung und Zuordnung untereinander nicht nur problematisch,⁸⁾ sondern zumindest im kognitiven und affektiven Bereich nicht immer möglich oder notwendig erscheint.⁹⁾ Da aber gerade Bloom als Vertreter einer stark gegliederten Taxonomie der Lernziele seinen methodischen (und, soweit man hier davon sprechen kann, wohl auch theoretisch-dogmatischen) Ansatz im beobacht-

5) Maack, Verwaltungszeitung Baden-Württemberg 1974, 114.

5a) Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 3.

6) Opp, Soziologie, S. 224 ff.

7) Bloom, S. 20. Corell, S. 10, unterscheidet: geistige und motorische Fertigkeiten sowie affektive Einstellungen.

8) Siehe etwa die Definitionen bei Bloom, S. 15, 20, 48 f.

9) Messner in Bloom, S. 234.

baren und beschreibbaren Verhalten¹⁰⁾ sieht, wird bei den folgenden Überlegungen vornehmlich auf Handlungsweisen und die ihnen zuteilbaren Ausbildungsinhalte abgestellt, ohne daß der Versuch einer etwa aus Axiomen entwickelten Hierarchie von Lernzielen unternommen wird.

5.2. Allgemeine und tätigkeitsbezogene Lernziele?

Der Mensch sieht sich ständig Situationen konfrontiert, in denen er handeln muß. In seinen je verschiedenen Rollen hat er sich in bestimmter - erwarteter - Weise zu verhalten. Von dem Verwaltungsbeamten wird beispielsweise erwartet, daß er dem ratsuchenden Bürger eine zutreffende Auskunft erteilt. Gleichzeitig etwa hat er sich auch außerhalb seines Dienstes so zu verhalten, daß er der Achtung und dem Vertrauen gerecht wird, die sein Beruf erfordert (vgl. §§ 36, 45 BRRG). Diese und andere Verhaltensweisen soll der Beamte während der Ausbildung (auch noch später, beispielsweise in der Fortbildung oder auch als Glied seiner Organisation) lernen.^{10a)} Gerade die beiden erwähnten simplen Beispiele demonstrieren, daß die Ausbildung zumindest des zukünftigen Verwaltungsbeamten sich nicht in der Vorbereitung auf das Berufsleben erschöpfen kann. Es wäre eine unzulässige Reduktion, Ausbildung nur unter dem Blickwinkel beruflicher Anforderungen, beruflicher Verwendungssituationen¹¹⁾ zu sehen, wie etwa die bisherige, teils bereits überwundene Ausbildung der Beamten

10) Bloom, S. 19. Weiter unten, S. 26, meint Bloom, die von ihm u.a. erarbeitete Taxonomie sei "eine Klassifikation des Schülerverhaltens, das die beabsichtigten Ergebnisse des Erziehungsprozesses repräsentiert". Interessant ist dabei die weitere Annahme, daß "im wesentlichen dieselben Verhaltensweisen im üblichen Bereich der fachbezogenen Inhalte auf verschiedenen Ebenen der Erziehung... und in verschiedenen Schulen beobachtet werden können". Das bedeutet für die hier behandelte Problematik, daß es eine gravierende thematische Kluft im Bereich des Verwaltungsrechtes zwischen Universitäts- und Fachhochschulausbildung wohl nicht gibt.

10a) Kritisch hierzu Rülcker, S. 138 ff.

des gehobenen Verwaltungsdienstes angelegt war.¹²⁾ Die Ausbildung soll den Auszubildenden befähigen, mit sich und seiner Umwelt "fertig" zu werden; wesentlicher - aber nicht alleiniger - Bestandteil dieser Umwelt sind Berufe und Arbeit.^{12a)12b)}

Aus dieser Erkenntnis heraus werden die materialen (Aus-) Bildungsinhalte an zumindest zwei Bezugspunkten orientiert. Der Deutsche Beamtenbund nennt in seinem Gutachten zur Reform der Vor- und Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes neben der formalen Komponente sogar drei Ebenen: den gesellschaftsbezogenen, den berufsfeldbezogenen und den berufsspezifischen Bildungsbereich, ausgehend allerdings von dem Vorschlag einer gemeinsamen Ausbildung der zukünftigen Verwaltungsbeamten mit allen mittleren Führungskräften der Berufe, die nicht technischer oder künstlerischer Art sind.¹³⁾ Sieht man von dieser Besonderheit ab, die innerhalb der berufsorientierten Ausbildung wegen der nach einem im wesentlichen einheitlichen Grundstudium notwendigen Fachstudium differenzieren muß, gelangt man zu derselben Scheidung, wie etwa Zoll sie vornimmt: Er nennt neben den allgemeinen Lernzielen, die für jeden einzelnen Lernprozeß unabhängig von der schulischen Stufe übergreifende und umfassende Bedeutung hätten, die speziellen Lernziele, die in einer berufsvorbereitenden Ausbildung tätigkeitsfeld-

11) Breitenstein, SKV 1974, 36; Maack, Verwaltungszeitung Baden-Württemberg 1974, 110 ff. Umfassend zur Thematik der Allgemeinen Ziele: Rülcker, S. 65 ff.

12) Quambusch, ZBR 1975, 9. Wenn Quambusch an anderer Stelle (SKV 1975, 100) auf ein den Lernzielen entsprechendes Verhalten im B e r u f abhebt, so stellt er - wie andere Autoren auch - lediglich die berufliche Verwendbarkeit in den Vordergrund, ohne andere Ziele damit ausschließen zu wollen.

12a) Ellwein, Bildungspolitische Aspekte, S. 29.

12b) Siehe auch § 7 Hochschulrahmengesetz: "Lehre und Studium sollen den Studenten auf ein berufliches Tätigkeitsfeld vorbereiten und ihm die dafür erforderlichen fachlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Methoden... so vermitteln, daß er zu wissenschaftlicher...Arbeit und zu verantwortlichen Handeln in einem freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat befähigt wird.

13) Gutachten Deutscher Beamtenbund, S. 11, 13 ff.

feldbezogen sind.¹⁴⁾ Ähnlich weist Ellwein den allgemeinen Lernzielen eine "globale Gültigkeit für soziales Verhalten" zu.¹⁵⁾

Es fragt sich freilich, ob nicht innerhalb der allgemeinen Lernziele weitere Untergruppierungen gerade bei der Verwaltungsausbildung einzurichten sind. So könnte man versucht sein, einen Unterschied zwischen dem (zukünftigen) Beamten als Mitglied der Gesellschaft einerseits und als Staatsbürger andererseits zu sehen,¹⁶⁾ wobei letzterer u.U. als Beamter noch speziellen Rollenerwartungen zu genügen hat,^{16a)} beispielsweise soweit es um die Gewähr des jederzeitigen Eintretens für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes geht.¹⁷⁾ Was hierdurch an analytischer Klarheit und Tiefe gewonnen würde, ginge indessen an Transparenz und Verständnis für Komplexität verloren. Aus diesem Grunde wird auf eine weitere Ausdifferenzierung verzichtet, die allerdings Gegenstand eigener Betrachtungen sein könnte, vor allem unter Einbeziehung der Kontroverse um Staat und Gesellschaft und die Stellung des Staatsdieners innerhalb dieses Wechselgeflechtes.

Es könnte aber auch von der anderen Seite her zu fragen sein, ob nicht auch eine Aufspaltung in allgemeine und spezielle (= tätigkeitsfeldbezogene) Lernziele erläßlich oder, noch weitergehend, ein untrennbarer Verbund notwendig ist. Methodisch herrscht insoweit keine Einhelligkeit, zu-

14) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 18.

15) Ellwein in Ellwein/Zoll, S. 165.

16) Auf die Streitfrage, ob überhaupt zwischen Staat und Gesellschaft eine Grenzlinie gezogen werden kann oder muß, kann hier nicht eingegangen werden. Vgl. hierzu aus neuerer Zeit: K. Hesse, DÖV 1975, 437 ff.

16a) Dienstrechtskommission, S. 103.

17) Siehe BVerfG NJW 1975, 1641 = BVerfGE 36, 334 ff. sowie BVerwG DÖV 1975, 421 = NJW 1975, 1135.

mindest oder Unsicherheit. So nennt beispielsweise der Deutsche Beamtenbund in seinem Gutachten als mögliche Lehrgebiete des gesellschaftsbezogenen, also allgemeinen Bildungsbereiches u.a. Deutsch (verstanden als Sprach- und Stilpflege), Verständigungslehre, Gliederungs- und Vortragstechnik, Informations- und Kommunikationstheorie, Politik (politische Soziologie), Staatsrecht, Einführung in soziologische und psychologische Betrachtungsweisen, Volkswirtschaftslehre, Finanzwirtschaft und Finanzpolitik, Wirtschafts- und Sozialpolitik.¹⁸⁾ Vergleicht man diesen Katalog etwa mit den Ergebnissen von Brinkmann u.a., die sich auf die Erfassung funktionsspezifischer Anforderungen des allgemeinen (höheren) Verwaltungsdienstes beschränkt haben, so findet man Parallelen, vor allem bezüglich der Informations- und Kommunikationstechnik, aber auch bei wirtschaftsbezogenen Fragestellungen.¹⁹⁾

Parallelen finden sich häufig auch zwischen den sog. formalen Lernzielen (womit nicht gesagt sein soll, daß es stets sinnvoll ist, zwischen formalen und materialen Lernzielen zu untergliedern) und den "allgemeinen" Lernzielen. Als formales Postulat sieht der Beamtenbund die Befähigung des Beamten, "komplexe Sachverhalte in ihren Strukturen zu erfassen, zu analysieren, zu werten und die notwendigen Folgerungen für Entscheidungen in konkreten Situationen zu ziehen" sowie "einzelne Verrichtungen in ihre Elemente zu zerlegen und zu neuen Abläufen zusammenzusetzen". Daß hiermit keineswegs - nur - allgemeine, sondern berufsspezifische Anforderungen gemeint sind, zeigt die Forderung, solche Eigenschaften in "methodologisch ausgerichteten Lehrveranstaltungen" einzuüben, die u.a. "die Voraussetzungen der Rechtsanwendung vermitteln".²⁰⁾ Ellwein

18) Gutachten Deutscher Beamtenbund, S. 14.

19) Brinkmann u.a., S. 9 ff., 142 f., 145, 269, 376 f., 381.

20) Gutachten Deutscher Beamtenbund, S. 13.

wiederum meint, die allgemeinen Lernziele seien in jedem Falle "als verbindliche Regeln für die Methodik der akademischen Unterweisung zu verstehen"; selbständigem Erarbeiten komme die Priorität zu.²¹⁾

Es zeigt sich also zumindest, daß die "gesellschaftlichen und politischen Aspekte des jeweiligen Faches" nicht von den "fachlichen Kenntnissen und Fähigkeiten" zu trennen sind,²²⁾ daß die allgemeinen Lernziele neben den fachlich zu erwerbenden Qualifikationen die Berufsausübung unmittelbar prägen sollen²³⁾ und daß das Wissen über die gesellschaftlichen Zusammenhänge in die berufliche Tätigkeit und ihre Probleme eingeordnet werden muß.²⁴⁾ Das gilt vor allem für eine Tätigkeit wie die des Juristen, zu dem im weitesten Sinne auch der - gehobene - Verwaltungsbeamte zählt, der fähig sein soll, die Gesellschaft mitzugestalten, der bereit sein soll, sich auch für öffentliche Interessen und Probleme einzusetzen und dessen - auch wissenschaftliche - Arbeit von hoher gesellschaftlicher Relevanz ist.²⁵⁾ Dies gilt über den allgemeinen Umgang mit Recht hinaus gerade für das öffentliche Recht, das "einen außerordentlich hohen Bildungswert" besitzt.²⁶⁾

Eine strikte Trennung der allgemeinen und der berufsspezifischen Bildungsziele und -inhalte ist noch aus einem anderen Grunde problematisch: "Die Fähigkeiten und Verhaltensweisen von Personen (hängen) in entscheidender Weise

21) Ellwein in Ellwein/Zoll, S. 175; vgl. auch Breunig, SKV 1974, 328 f. sowie Quambusch, ZBR 1975, 15.

22) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 17.

23) Ellwein in Ellwein/Zoll, S. 175.

24) Aufbaustudium Speyer, S. 8 f.

25) Kronstein, S. 45. Siehe auch: Münchner Modell, S. 10; Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 5, 23, 75, 153, 192; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 12, 15; Mainzer Reformkommission, S. 16; Modell Hannover, S. 16 f.; Hessische Reformkommission, S. 11 ff.; Hamburger Juristenausbildung, S. 15 f.; Bremer Senatskommission Verwaltung, S. 9, 12, 15; Moderne Verwaltungsausbildung Berlin, S. 141.

26) Brand, S. 104.

von ihrer Ausbildung (ab)" und diese Personen bestimmen als Mitglieder einer Organisation, nämlich der Verwaltung, "deren Verfassung, Arbeitsweise und Sachverstand".²⁷⁾ Verwaltungsangehörige sind also Mitglieder eines Systems, gehören aber gleichzeitig der Umwelt dieses Systems an: "Die Organisationsmitglieder sind einmal bei der Formulierung der Organisationsaufgaben beteiligt, zum anderen wird ihr Denken und Tun entscheidend von ihr bestimmt. Aus der Tatsache, daß die Organisationsmitglieder zugleich auch Mitglieder der Systemumwelt sind, wird deutlich, wie eng die Interdependenzen zwischen diesen beiden Faktoren sind".²⁸⁾ Es ist daher schlecht möglich, aus sozialpsychologischer Sicht sogar ausgeschlossen, das auszubildende Individuum jeweils als anderer Adressat je unterschiedlicher Ausbildungsinformationen zu sehen.

Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt: Die Wertschätzung des einzelnen durch "die" Gesellschaft, durch seine Umwelt, hängt von mehreren Faktoren ab. Hierzu gehört zunächst seine Stellung im Beruf, beim Beamten seine Position innerhalb der Hierarchie, deren Erreichen nicht zuletzt von der Qualität seiner Vor- und Ausbildung abhängt (siehe bereits oben 1.3.). Hierzu gehört aber auch sein Vermögen, sich geistig zu artikulieren, Beweglichkeit zu zeigen, mit einer guten Allgemeinbildung aufzuwarten. Diese Fähigkeiten werden auch während einer beruflichen Ausbildung entscheidend mitgestaltet, wobei vor allem an die sog. formalen Bildungsinhalte zu erinnern ist.²⁹⁾ Der Stand der Allgemeinbildung kann, namentlich in höheren Positionen, etwa bei solchen, wo die Umweltverflechtung des Amtes besonders eng ist, ein Beförderungskriterium sein, von den formalen Eigenschaften ganz abgesehen. Sowohl die Art wie auch die Ebene der Tätig-

27) Brinkmann u.a., S. 16.

28) Staehle, S. 71 f.

29) Brinkmann u.a., S. 371, halten u.a. die Allgemeinbildung für ein legitimes "Teilziel einer Berufsausbildung".

keit lassen eine unterschiedliche Auseinandersetzung mit außerberuflichen, wie auch fachlichen Fragen zu. Dies beginnt spätestens mit der Ausbildung, denn es macht einen Unterschied, ob in einem Lehrgang durch nebenamtlich beschäftigte Lehrkräfte auch die Tätigkeit im mittleren Verwaltungsdienst oder an der Universität und während der Referendarzeit auf eine Laufbahn im höheren Staatsdienst vorbereitet wird.

5.3. Lernzieleinteilungen (Lernzieltaxonomien)?

Bereits unter 5.1. ist darauf verwiesen worden, daß die Lernziele und -inhalte in der Pädagogik nach verschiedenen Gliederungskriterien geordnet werden. Auf Einzelheiten dieser Versuche kann im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden. Indessen sollen zwei verschiedene Differenzierungskategorien hier behandelt werden, nicht zuletzt deshalb, weil die hieraus stammenden Begriffe nicht selten in den Stellungnahmen sowohl zur Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes, wie auch zur (einstufigen) Juristenausbildung, aber auch zu Problemen der Fortbildung in der Verwaltung zu finden sind.

5.3.1. Materiale und formale Lernziele und -inhalte?

Früher war eine Scheidung der Bildung in materiale und formale Aspekte gebräuchlich, wobei die materiale Seite sich auf die Inhalte der Erziehung bezog, während unter der formalen Komponente vor allem die Arbeitsweisen und Methoden verstanden wurden.³⁰⁾ Doll/Jenner³¹⁾ nennen neben einer spezialistischen, einer methodischen und einer ethisch-sittlich/politisch-kulturellen Komponente als weitere "Bildungs- und Lernziele" die formale und die materiale Komponente. Hier haben die beiden Autoren offenbar zwei ver-

30) Klafki, Studien, S. 27 ff.; Beckmann, S. 27.

31) Doll/Jenner, SKV 1969, 66.

verschiedene Kategorien, die sich sachlich/begrifflich zumindest teilweise decken, wenn auch nicht terminologisch, einfach additiv nebeneinander gestellt. Dieses Vorgehen macht eigentlich nur das Dilemma deutlich, das eine rationale Ordnung der Lernziele und -inhalte erschwert.

Glück meint, insoweit in Übereinstimmung mit den älteren Didaktikern, die formalen Qualifikationen sollten bei der Auseinandersetzung mit den Inhalten erworben werden.³²⁾ Damit stellt er aber - im Gegensatz etwa zu Doll/Jenner - den materialen und den formalen Aspekt auf verschiedene Ebenen, indem nämlich die Inhalte nur als Mittel betrachtet werden, einen bestimmten Zweck: die formale Qualifikation (Befähigung) zu erreichen. Richtig hieran ist zwar, daß es in der (Aus-)Bildung um den Erwerb von Befähigungen geht. Man kann aber zweifeln, ob solche Befähigungen stets als "formal" charakterisiert werden können. Außerdem können Ziele der Ausbildung - den Befähigungen logisch vorgeordnet - auch darin liegen, daß der Ausgebildete Kenntnisse hat, die (nur) aus Inhalten bestehen (Wissen). Daneben kann Ziel der Ausbildung aber auch "Können" instrumentaler Art sein, z.B. eine bestimmte Arbeitsweise zu beherrschen. Letzteres wird gemeinhin ebenfalls mit dem Etikett "formal" versehen, ohne daß hierin allein schon eine Qualifikation liegt, die vielmehr meist in Verbindung mit dem Erwerb anderer Fähigkeiten oder Fertigkeiten erworben wird. - Dies zeigt, wie fragwürdig eine Aufteilung der Ausbildungsaspekte in "material" und "formal" ist.

5.3.2. Kognitive, affektive und psychomotorische Lernziele

Sehr stark verbreitet ist eine Kategorisierung in kognitive, affektive und psychomotorische Lernziele,³³⁾ die vor allem auf Bloom und seine Arbeitsgruppe zurückgeht. "Der kognitive

32) Glück in Dohmen, S. 39.

33) Ruprecht, S. 63 f.; Glück in Dohmen, S. 41. - Vgl. Fußn. 8, 9.

Bereich... schließt solche Lernziele ein, die Erinnern oder Erkenntnis von Wissen und die Entwicklung intellektueller Fertigkeiten und Fähigkeiten behandeln". Der affektive Bereich "schließt Lernziele ein, die Veränderungen von Interesse, Einstellungen und Werten und die Entwicklung von Wertschätzungen und geeignetem Anpassungsvermögen beschreiben... Ein dritter Bereich, der psychomotorische, ist der der manipulativen oder motorischen Fertigkeiten".³⁴⁾ Ruprecht nennt zusätzlich als vierte Art die sozialen Lernziele.³⁵⁾ Bloom hat indessen in den affektiven Bereich die sozialen Elemente einbezogen,³⁶⁾ so daß keine Notwendigkeit besteht, die drei Lernzielgruppen um eine zusätzliche Dimension zu erweitern. Ruprecht selbst räumt ein, daß die soziale zu der affektiven Komponente "in einem begrenzten Umfang korreliert".³⁷⁾ In der Hamburger Arbeitsfelduntersuchung³⁸⁾ findet sich eine ausführliche Explikation dieser Begriffe, die wegen ihres instruktiven Gehaltes hier auszugsweise wörtlich wiedergegeben werden soll:

"- Intellektuelle Fähigkeiten (kognitiver Bereich) Der kognitive Bereich umfaßt alle Lernprozesse, die sich auf geistige Verrichtungen beziehen. Hierzu gehören die Funktionen des Denkens, des Gedächtnisses, der Wahrnehmung usw. wie die Abläufe geistiger Datenverarbeitung von der Datenaufnahme über die logische Verknüpfung von Daten bis zu ihrer Abgabe.

Der kognitive Bereich enthält zwei Gruppen von Anforderungen:

- die "Kenntnisse" das Wissen um Einzelheiten und Zusammenhänge und
- die "geistigen Fähigkeiten und Fertigkeiten", die auf das Verständnis von Zusammenhängen gerichtet sind.

34) Bloom u.a., S. 20 f. Das "Modell Hannover", S. 38, erwähnt die kognitiven und die affektiven Lernziele. Siehe auch Maack, Verwaltungszeitung Baden-Württemberg 1974, 113 sowie Pippke, S. 62.

35) Ruprecht, S. 32, 64.

36) Bloom u.a., S. 27.

37) Ruprecht, S. 64.

38) Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, S. 9, 10. Hiermit - hin-

- Sozialverhalten (affektiver Bereich)

Der affektive Lernbereich umfaßt alle Lernprozesse, die auf die emotionalen Kräfte des Menschen gerichtet sind. Hierzu gehören Wertungen, Abneigungen, Engagements etc. Der affektive Bereich bezieht sich somit auf das menschliche Sozialverhalten: Aufnahmebereitschaft, Bereitwilligkeit zu reagieren, Entwicklung eines Wertbewußtseins, Verantwortungsbewußtsein und Verantwortungsbereitschaft sind Anforderungen, die in Lernprozessen vermittelt bzw. vertieft werden müssen.

- Körperliche Fähigkeiten (psychomotorischer Bereich)

Der psychomotorische Bereich umfaßt alle Lernprozesse, die sich primär auf körperliche Fertigkeiten und Fähigkeiten richten. Dazu gehören insbesondere Bewegungen des Körpers oder von Körperteilen, z.B. zur Bedienung von Maschinen und Werkzeugen und im weiteren Sinne auch Sprechen und Schreiben".

Zunächst wird auch aus dieser Begriffserläuterung deutlich, daß affektive und soziale Komponente zusammenfließen, wenn zwar die völlige Gleichsetzung beider Aspekte nicht zutreffend erscheint. So wie ein Sozialsystem mindestens aus einem interagierenden Paar bestehen muß,³⁹⁾ können sich auch soziale Lernziele nur auf den Menschen als in seiner Rolle mit Dritten zusammenwirkend beziehen.⁴⁰⁾ Ein Wertbewußtsein hingegen läßt sich beispielsweise isoliert von der Gemeinschaft entwickeln. Es kann sogar gemeinschaftschädlich sein. Gleichwohl ist es gerechtfertigt, die sozialen und affektiven Teile zu einer Einheit zu verschmelzen, da die emotionalen Kräfte weit mehr als kognitive und körperliche Fähigkeiten gemeinschaftsbezogen sind. Ferner ist hieraus

sichtlich der kognitiven und der affektiven "Leistungsanforderungen" - teilweise wörtlich übereinstimmend: Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 8 f.

39) Kaupen, S. 20.

40) Reinhart, ZBR 1976, 38: "Ausbildung ist...mehr als die Aneignung bestimmter Kenntnisse und Fertigkeiten. Sie ist immer auch ein Stück Erziehung und Bildung, ist Einübung einer bestimmten Rolle".

zu folgern, daß dem psychomotorischen Bereich in einer stofflich-inhaltlich orientierten Didaktik des Verwaltungsrechtes keine Bedeutung zukommen kann, womit nicht gesagt sein soll, daß er in einer Verwaltungsausbildung überhaupt keine Rolle spielte. Zu denken ist etwa an Sprech- und Diktiertechnik oder an die Kunst des schnellen Lesens. - Die folgenden Erörterungen werden sich also hauptsächlich auf die kognitiven und affektiven Ziele erstrecken.

Gegen Bloom und seine Anhänger werden allerdings Bedenken vorgebracht, denen hier nachzugehen ist. Der erste Einwand bezieht sich auf das System einer Aufgliederung von Lernzielen überhaupt. Diesem Einwand ist eine gewisse Berechtigung nicht abzusprechen.⁴¹⁾ Im Unterricht läßt sich eine Trennung der Ziele ohnehin nicht sichtbar machen. Es ist z.B. ausgeschlossen, bestimmte Unterrichtseinheiten oder auch nur Teile allein auf den Erwerb von Haltungen, Wertannahmen, abzustellen. Wie soll beispielsweise die im Grundgesetz angelegte Wertordnung vermittelt und zur - inneren - Übernahme angeboten werden, wenn nicht gleichzeitig intellektuell argumentiert wird? Wie soll etwa Leistungsbereitschaft geweckt werden, wenn nicht gleichzeitig oder vorher das System "Belohnung" sichtbar gemacht wird. Aber auch umgekehrt wird erwartet, daß geistige (intellektuelle) Inhalte nicht nur verstanden, sondern auch als rational empfunden werden. So nützt es wenig, wenn der Ausgebildete die Technik des Erlasses von Verwaltungsakten beherrscht, innerlich aber davon überzeugt ist, hierbei handelt es sich um ein Instrument der Herrschenden zur Unterdrückung der Unterprivilegierten. Messner verweist zu Recht auf folgendes:⁴²⁾ "Wer z.B. fordert, daß etwas "beurteilt", "erklärt", "begründet" oder "verglichen" werden soll, erwartet in den

41) Hierzu und zum folgenden Messner, S. 234 ff.

42) Messner, S. 234.

meisten Fällen zugleich, daß etwas "akzeptiert" oder "mit Interesse" betrachtet wird bzw. dadurch, daß etwas für interessant gefunden oder anderem vorgezogen wird, kommen auch komplexe kognitive Leistungen zum Ausdruck".

Ähnlich verleiht auch Glück seinen Bedenken Gestalt. Nach ihm bilden beide Bereiche "im Grunde eine Einheit".⁴³⁾

Die Trennung kognitiv-affektiv sei eher willkürlich als natürlich, sei ihm übrigen aber schon längst in der Pädagogik vorgenommen worden, indem man den psychischen Bereich in Denken, Fühlen und Wollen eingeteilt habe. Man könne das Lernen in dem einen Bereich als Voraussetzung für das Erreichen von Lernzielen in dem anderen Bereich ansehen. So könne z.B. eine Information über einen Sachverhalt in der Absicht vermittelt werden, die Einstellung zu der Sache zu verändern. Man könne aber auch Interesse an einer Sache mit der Intention entwickeln, daß das dann interessant Gewordene auch gelernt werde.

Man wird daher zu dem Ergebnis gelangen, daß eine Unterscheidung zwar keine unmittelbar unterrichtspraktische Relevanz hat, daß sie indessen eines heuristischen Wertes⁴⁴⁾ nicht entbehrt. Dies deshalb, weil bewußt gemacht wird, daß es über geistig-intellektuelle Dimensionen hinaus Aspekte der Ausbildung gibt, die Beachtung verdienen. Gerade in einer Verwaltungsausbildung dürfen Gesichtspunkte der Einstellung und Werthaltung nicht vernachlässigt werden. Andernfalls wird das Resultat der Ausbildung bestenfalls ein seelenloser Technokrat sein, eher aber ein Mitarbeiter, der zwar - wenn es gut gelaufen ist - über Kenntnisse, Wissen Fertigkeiten verfügt, sich aber sowohl zu seinem Dienstherrn - dem Staat - wie auch zum Bürger auf Distanz begibt. Daher

43) Glück in Dohmen, S. 41 f.

44) Dieser Gedanke wird auch von Glück a.a.O., S. 41, referiert.

sollen (unten 6.2.) auch Lernziele des affektiven Bereichs zur Diskussion gestellt werden.

Der zweite gegen Bloom und alle Vertreter taxonomischer Richtungen vorgebrachte Einwand wiegt ebenso schwer. Kennzeichnend für die Taxonomie ist, daß die Lernziele hierarchisch klassifiziert werden.⁴⁵⁾ Komplexere (schwierigere) Verhaltensweisen (= Lernziele) schließen die einfacheren (leichteren) ein. Nach Bloom ist beispielsweise die unterste Klasse der kognitiven Lernziele "Wissen", während die höchste, die sechste Kategorie "Bewertung" ist.⁴⁶⁾ Man kann schon darüber streiten, ob die einzelnen Klassen (Kategorien) - von ihrem Schwierigkeitsgehalt her - in dieser Weise schematisiert werden können. Im rechtswissenschaftlichen Bereich kann beispielsweise das Verstehen einer bestimmten Theorie weit schwieriger sein, als die Bewertung einer anderen Theorie. Selbst wenn man die Rangfolge jeweils auf denselben Gegenstand bezieht, ist es fraglich, ob etwa die Bewertung einer Norm schwieriger ist als ihre Analyse, sofern hierin überhaupt ein funktioneller Unterschied liegen sollte.⁴⁷⁾

Entscheidend ist aber, daß eine Taxonomie primär nichts zur Rechtfertigung, zur Bestimmung und Begründung von Bildungsinhalten beiträgt.⁴⁸⁾ Sie enthält keine Kriterien "für die Entscheidung über die Sachstruktur von Lehrstoffen" und "für die Beurteilung der Relevanz von Lernzielen...".⁴⁹⁾ Die "einzelnen Klassen der Taxonomie drücken jeweils ein kognitives, affektives oder psychomotorisches Verhalten aus, welches es nie in solcher Abstraktion gibt. Die Verhaltensweisen sind real nur in ihrer Anwendung auf bestimmte Inhalte, auch wenn man voraussetzt oder hofft,

45) Hierzu Bloom u.a., S. 29 ff.; Messner, S. 227; Blankertz, S. 147 ff.

46) Die Rangfolge sieht so aus: 1. Wissen, 2. Verstehen, 3. Anwendung, 4. Analyse, 5. Synthese, 6. Bewertung: vgl. Bloom u.a., S. 31.

47) Glück in Dohmen, S. 47: "Eine Ermittlung der Denkvorgänge... wird nur in seltenen Fällen möglich sein und ist auch dann noch mit einigen Unsicherheiten verbunden".

daß ein Transfereffekt erzielt werden könne, daß also ein an einem bestimmten Inhalt erlerntes Verhalten in gewissen Grenzen auf andere Inhalte übertragbar sein werde"⁵⁰⁾ Ausgehend von der Grundannahme dieser Arbeit, daß eine Didaktik inhaltsbezogen sein muß (was nicht ausschließt, daß die Inhalte mit Zielen korrelieren), kann eine taxonomische Betrachtung, die einseitig nur auf Ziele, nicht aber Inhalte abstellt,^{50a)} hier nicht zur Diskussion stehen. Werden also Inhalte und Ziele (kognitiver) Art genannt, so zwar evtl. unter Beachtung des didaktischen Prinzips "vom Einfachen zum Schwierigen", nicht aber unter taxonomischen Aspekten.

5.4. Arbeitsplatzbeschreibungen und Berufsbild

Die Auswahl und Strukturierung der Lernziele und -inhalte hängt neben den allgemeinen Bildungserwägungen von den beruflichen Anforderungen ab (siehe oben 5.2.). Die beruflichen Anforderungen werden entscheidend durch die (späteren) beruflichen Verwendungssituationen geprägt, die ihrerseits in engem Kontext zum Stoff der jeweiligen Wissenschaft stehen.

Die beruflichen Verwendungssituationen können durch Arbeitsplatzanalysen (Dienstpostenbeschreibungen und -bewertungen) erfaßt werden (siehe hierzu, vor allem zu den

48) Robinsohn, S. 81.

49) Messner, S. 238, 239.

50) Blankertz, S. 157. Pippke, S. 70: "Formale Anforderungen treten immer gekoppelt mit inhaltlichen auf (und umgekehrt), so daß die Anwendung von inhaltlichen Kenntnissen (Wissen) auch die Anwendung von intellektuellen Fähigkeiten... mit sich bringt" (siehe hierzu schon oben 2.1.).

50a) Rülcker, S. 62: "Unter Zielen verstehen wir...alle... Intentionen, die mit einem Curriculum... erreicht werden sollen. Inhalte sind die Sachverhalte, an denen der Schüler arbeiten soll... Ziel und Inhalt (sind) zwei gleich wichtige, aufeinander bezogene Dimensionen des Gesamtkomplexes "Unterrichtsziel"...

Vorbehalten gegenüber solchen Verfahren, oben 3.4.2. bis 3.4.4.). Diese Daten können einen ersten Eindruck von den gegenwärtigen und - unter Vorbehalt - auch den Anforderungen der nächsten Zukunft vermitteln.⁵¹⁾ Von Nachteil ist aber der erhebliche methodische und zeitliche Aufwand, da nur detaillierte Erhebungen ein wirklichkeitstreues Bild liefern. Grobe Angaben bieten keine sichere Grundlage und können deshalb ebenso gut durch Schätzungen ersetzt werden.

Neben streng empirischen Bestandsaufnahmen und Analysen könnte aber auch ein Bild des jeweiligen Berufes (Berufs- oder Leitbild) entworfen werden. Ein solches Vorgehen, das die Idealvorstellungen an einen bestimmten Beruf, die "Soll-Fähigkeiten"⁵²⁾ ermittelte, bietet den Vorteil, daß es unabhängig von vorangegangenen sozialwissenschaftlichen Untersuchungen praktiziert werden kann. Da ein solches Bild aber nicht das Ergebnis reiner Spekulation sein darf, sondern des Bezuges zu realen und konkreten gegenwärtigen (und erwarteten künftigen) Anforderungen nicht entraten darf, stößt diese Arbeitsweise auf methodische Bedenken. Das kann indessen nicht bedeuten, daß solche Überlegungen nicht anzustellen sind, denn sie sind allein schon deshalb wertvoll, weil sie offen diskutiert und nicht ausschließlich der Bürokratie überlassen werden, wo sie nichtöffentlich bestenfalls verhandelt, meist aber autoritär dekretiert werden. Nur muß man sich des methodischen Defizits bewußt bleiben.

51) Lenk, ZRP 1975, 237, meint hingegen, gerade für den Beruf des Juristen fehle es an einer zukunftsorientierten Berufsperspektivenforschung.

52) Brinkmann, Speyer Bd. 54, S. 128. Siehe in diesem Zusammenhang als Beispiele die Leitbilder des Wirtschafts- und des Sozialjuristen, die Zacher, Schriftenreihe des Sozialgerichtsverbandes, S. 25, typenartig entwirft.

Bewußt bleiben muß man sich ferner der Tatsache, daß unabhängig von aller wissenschaftlicher Reflexion die berufliche Praxis nicht nur das Berufsbild beeinflusst, sondern daß es auch einen Kausalzusammenhang in der umgekehrten Richtung gibt.⁵³⁾ Auch ohne den emanzipatorischen Charakter der Bremer einstufigen Juristenausbildung begrüßen zu müssen, kann der Umstand nicht geleugnet werden, daß von der Ausbildung, vor allem wenn sie inhaltlich revidiert wird, Auswirkungen auf die Berufspraxis und Anstöße für die jeweils beteiligte Wissenschaft ausgehen.⁵⁴⁾

5.5. Das Berufsbild des Beamten des gehobenen Verwaltungsdienstes

Eine Ausbildung zum gehobenen Verwaltungsdienst muß sich (u.a.) am Berufsbild des Beamten des gehobenen Dienstes in der (allgemeinen) Verwaltung orientieren. Dieses Berufsbild ist entsprechend der vielseitigen Verwendbarkeit dieser Mitarbeiterkategorie sowohl umfassend wie bunt-scheckig.⁵⁵⁾ Es bietet keine so vergleichsweise einheitliche Konturen wie etwa das Bild des Verwaltungsrichters. Ohne daß auf Einzelheiten vorhandener Arbeitsfelduntersuchungen zurückgegriffen werden muß, kann aus allgemeiner Erfahrung vorläufig gesagt werden, daß die Tätigkeit des gehobenen Verwaltungsbeamten sowohl im Umgang mit Recht besteht, darüber hinaus aber - regelmäßig häufiger als bei Juristen in der öffentlichen Verwaltung - sich auch auf "Spezialgebiete",⁵⁶⁾ wie Beschaffung, Personal und Organisation,⁵⁷⁾

53) Hiervon geht auch § 8 Abs. 1 Hochschulrahmengesetz aus.

54) Einstuf. Juristenausbildung Bremen, S. C 4, 20, 23. Brinkmann u.a., S. 349, bezeichnen diesen Faktor als "Rückkoppelung von Ausbildung und Tätigkeit".

55) Im Ansatz zutreffend auch Junker, SKV 1973, 375, der indessen eine zu weitgehende Differenzierung fordert, was der erwünschten Flexibilität und vielseitigen beruflichen Verwendbarkeit der Lernenden zuwiderliefe.

56) Womit nicht gesagt sein soll, daß diese "Spezialgebiete" des rechtlichen Bezuges entbehren.

57) Martens, S. 127.

betriebswirtschaftliches Verfahren, automatische (insbesondere elektronische) Datenverarbeitung, Statistik oder Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen erstreckt.

In dieser Arbeit geht es indessen um eine Didaktik des Verwaltungsrechtes. Folglich muß auch das Berufsbild des (gehobenen) Verwaltungsbeamten vornehmlich von dieser Seite aus beleuchtet werden. Hierbei können die außerjuristischen Kriterien aber nicht ausgeblendet werden. Sie müssen vielmehr gelegentlich als Berührungspunkte mit aufgegriffen werden.

5.5.1. Berufsbild (Generalist-Spezialist)

Berufsbild ist die Bezeichnung für die ausführliche Beschreibung eines Berufes einschließlich dem, was mit ihm unmittelbar zusammenhängt.⁵⁸⁾ Es orientiert sich an Berufsvorstellungen, also an Kriterien, die für die jeweiligen sozialen Verhältnisse kennzeichnend sind.⁵⁹⁾ Die allgemeinen sozialen Verhältnisse wirken nicht nur auf den je einzelnen Beruf ein, sondern prägen meist auch die generell-strukturellen Merkmale der ganzen Berufswelt. Hierunter verstehe ich beispielsweise die Grundsatzfrage und -entscheidung: Generalist - Spezialist.

Insoweit befinden wir uns gegenwärtig in einem Dilemma: "Einerseits zwingt die fortschreitende wissenschaftliche Arbeitsteilung zu immer stärkerer Ausdifferenzierung von Spezialdisziplinen, andererseits führt der sich beschleunigende wissenschaftlich-technische Fortschritt zu einer immer rascheren Veraltung von Spezialwissen und einem damit gegebenen Qualifikationsverfall".⁶⁰⁾ Daher darf die Fachhoch-

58) Dillkofer/Kuhlmann in Ellwein/Zoll, S. 35.

59) Dieselben a.a.O., S. 36. Auf die von Dillkofer/Kuhlmann vorgetragene Kritik an den "traditionellen Berufsvorstellungen" kommt es in diesem Zusammenhang nicht an.

60) Einstuf. Juristenausbildung Bremen, S. C 29.

schul Ausbildung der gehobenen Beamten im Gegensatz zur Ansicht von Huhn auch nicht als "seltene Chance der Spezialistenausbildung"⁶¹⁾ abgewertet werden.⁶²⁾

Zwar braucht die moderne Industriegesellschaft Spezialisten.⁶³⁾ Das gilt nicht zuletzt - oder vielleicht gerade - für die öffentliche Verwaltung, denn "die Spezialisierung der wissenschaftlichen Disziplinen, die verwaltungsrelevantes Wissen bearbeiten, ist eine Tatsache, von der man ausgehen muß".⁶⁴⁾

Andererseits ist aber auch im öffentlichen Dienst horizontale Mobilität wünschenswert.⁶⁵⁾ Ziel der Ausbildung kann daher nicht nur der Erwerb einer spezifischen Berufsfähigkeit sein, sondern muß auch auf eine allgemeine Berufsbefähigung, auf Mobilität und Problembewußtsein gerichtet sein.⁶⁶⁾

Nach Breitenstein⁶⁷⁾ "liegt ein Hauptziel der Ausbildung in der Mobilität als wesentlicher Voraussetzung zur Anpassung an veränderte Berufs- und Umweltbedingungen". Das ließe sich durch eine polyvalente Ausbildung erreichen, deren Endresultat "die Möglichkeit und Erleichterung eines späteren Wechsels innerhalb derselben Berufsgruppe; die Befähigung zur Ausübung mehrerer miteinander verwandter Berufstätigkeiten; die Möglichkeit, aufgrund der erhaltenen Basisaus-

61) Huhn, ZBR 1974, 146.

62) So auch § 8 Abs. 1 Nr. 1 Hochschulrahmengesetz: "...Die Studienreform soll gewährleisten, daß die Studieninhalte im Hinblick auf Veränderungen in der Berufswelt den Studenten breite berufliche Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen..."

63) v. Nieding, S. 25.

64) Luhmann, Theorie, S. 11.

65) Dienstrechtskommission, S. 195.

66) v. Nieding, S. 16.

67) Hierzu und zum folgenden Breitenstein, SKV 1974, 42.

bildung sich auf mehrere Bereiche zu spezialisieren;... die Möglichkeit, mit eintretenden Veränderungen im Berufs- bzw. Tätigkeitsfeld fertig zu werden..." sei. Qualitativ müsse die Ausbildung "auf ein Höchstmaß an Übertragbarkeit des Wissens und Könnens auf neue Umwelt-, Berufs- und Arbeitssituationen" ausgerichtet werden.⁶⁸⁾

Im Gegensatz zu Breitenstein hält allerdings H. Schneider gerade den Juristen für den in der Verwaltung hervorragend geeigneten Generalisten, der über "polyvalence" verfüge.⁶⁹⁾

5.5.2. Berufsbild der juristischen Berufe

5.5.2.1. Berufliche Mobilität

Die Kontroverse "Generalist oder Spezialist" ist auch für die Ausbildung der Juristen (im weitesten Sinne) ausgetragen worden, und sie wird auch zukünftig nicht ruhen. Sie entzündet sich speziell bei den Juristen (im engeren Sinne) immer wieder an der Frage: Einheitsjurist einerseits oder Justiz-, Verwaltungs- und Wirtschaftsjurist andererseits. Hier kann zu diesem Problem nicht Stellung genommen werden.

Das entbindet aber nicht von der Erörterung, wo das Schwergewicht der juristischen Berufe liegt, zu denen wir hier - wie bereits oben 3.4.2. dargelegt - im weiteren Sinne auch den Beamten der gehobenen (nichttechnischen) Laufbahn zählen.

Die Niedersächsische Reformkommission zur Juristenausbildung hat sich - wie andere Kommissionen auch - mit der oben angeschnittenen Frage auseinandergesetzt. Sie hält es "für an-

68) Die Chancen späterer Beförderungen steigen in diesem Falle ohne Zweifel. Beförderungen sind auch aus der Sicht der Verwaltung um so eher gerechtfertigt, je mehr der Inhaber einer Position die Anforderungen der neuen Stelle mittels Transfers seiner bis dahin erworbenen Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten bewältigen kann: hierzu Pippke, S. 36 ff.

69) Schneider, Festschrift Forsthoff, S. 349.

gezeigt, im einstufigen Ausbildungsgang in weiterem Umfange, als dies bisher gestattet war, Möglichkeiten zur Spezialisierung zu schaffen",⁷⁰⁾ da man der Ansicht war, daß der Jurist "mit der zunehmenden Komplizierung der Lebensverhältnisse in der modernen, sich rasch fortentwickelnden Gesellschaft... seine Aufgabe ohne eine Spezialisierung nicht mehr sachgerecht erfüllen kann".⁷¹⁾ Das soll durch Schwerpunktbildung während einer "Spezialisierungsphase" in den letzten eineinhalb Ausbildungsjahren gefördert werden.⁷²⁾

Eine Schwerpunktausbildung schlägt zwar auch die Kommission in Baden-Württemberg vor. Sie betont indessen wesentlich stärker die allgemeinen Akzente der Ausbildung: "Die Abschlußqualifikation muß auch bei der einstufigen Juristenausbildung für alle Juristen einheitlich sein und auf einer Ausbildung in allen Bereichen des Rechts beruhen. Nur eine solche Ausbildung gewährleistet größtmögliche Mobilität der Juristen... Auch fachlich ist der umfassend ausgebildete Jurist dem von vornherein auf ein enges Arbeitsfeld beschränkten Spezialisten vorzuziehen".⁷³⁾⁷⁴⁾

Die Bremer Kommission stellt fest, daß "auch in den juristischen Berufsbereichen schnell veraltendes Einzelwissen von kreativer Flexibilität und Innovationsfähigkeit verdrängt wird".⁷⁵⁾ Sie schlägt demgegenüber jedoch eine zwei Jahre umfassende Schwerpunktausbildung (Hauptstudium II) vor, die in einer Konzentration auf drei (alternative) Schwerpunktbereiche besteht.^{76) 76a)} Es erscheint fraglich, ob nach diesem Studium die

70) Modell Hannover, S. 22.

71) Modell Hannover, S. 21.

72) Modell Hannover, S. 22.

73) Juristenausbildung Baden-Württemberg, S. 11.

74) Kronstein, S. 45, beschwört die "Gefahr, daß der Jurist in die Rolle des Spezialisten abgedrängt wird".

75) Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 21.

76) Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. B 5, 12. f.

76a) Zacher, RpfLB 1970, 111 schlägt fünf "Typen" von Juristen vor: den Ziviljuristen, den strafrechtlich und sozialtherapeutisch orientierten Typ, den arbeits- und sozial-

auch von mir für dringend notwendig gehaltene horizontale Mobilität vorhanden ist. Freilich muß eingeräumt werden, daß die dort genannten Schwerpunktbereiche (Arbeit/Wirtschaft und Verwaltung und Sozialisation/Kriminalität/Resozialisation) in sich weit genug sind, um Austauschbarkeit und Wechsel zu ermöglichen.

Denselben Schwierigkeiten sah sich auch die Düsseldorfer Arbeitsgruppe ausgesetzt. Sie versucht gleichfalls, das Gebot umfassender Ausbildung mit der zwangsläufig notwendigen Spezialisierung zu vereinen: "Die Schwerpunktbildung bedeutet keine Spezialisierung nach Berufsbildern. Eine derartige Verengung der Ausbildung auf spezielle juristische Berufsbilder würde mit einem einheitlichen Abschlußexamen unvereinbar sein, den angehenden Juristen vorzeitig auf eine Berufswahl festlegen und darüber hinaus die berufliche Mobilität unvertretbar beschränken. Gerade dem zuletzt genannten Gesichtspunkt kommt in einer Gesellschaft, die sich in allen Bereichen - insbesondere auch in der Einzelausgestaltung der Berufsbilder - fortschreitend wandelt, besondere Bedeutung zu".⁷⁷⁾

Einen Weg, wie dieses schwierige Postulat annähernd verwirklicht werden könnte, zeigt Ramm auf, die dem konkreten Wissen heute nur noch dienenden Charakter zuweist und dafür der "Kenntnis des Wissensweges" zunehmende Bedeutung einräumt, der allerdings wiederum am Einzelproblem erarbeitet werden müsse:⁷⁸⁾ "Einzelproblem, Spezialisierung und Grundwissen müssen... ständig aufeinander bezogen werden".

Daß die juristisch Ausgebildeten auch in der Vergangenheit mobiler waren als Angehörige anderer Professionen und daß Spezialisten weniger leicht umgesetzt werden können als Generalisten, haben - zumindest für den Be-

rechtlichen Typ, den wirtschafts- und steuerrechtlichen Typ sowie den Typ des allgemeinen Verwaltungsjuristen. Neben diesen Spezialjuristen soll es weiter den umfassend ausgebildeten Rechtskundigen geben.

77) Juristenausbildung Düsseldorf, S. 14.

78) Ramm, S. 50 f.

reich der öffentlichen Verwaltung - die Untersuchungen von Luhmann und Mayntz bestätigt.⁷⁹⁾ Daher liegt - berufs- politisch gesehen - der Vorteil der juristisch Ausgebildeten in ihrer Mobilität: Die "Interaktionsvorteile machen den Juristen für Verwendung in Organisationen mobil".⁸⁰⁾

5.5.2.2. Materiale Berufsmerkmale

Die Diskussion darüber, ob Juristen als Generalisten oder als Spezialisten auszubilden seien, wird unter etwas veränderten Vorzeichen und unter anderer Nomenklatur fortgesetzt in der Thematisierung der materialen Berufsinhalte.⁸¹⁾ Auch hier kann nur insoweit erörtert werden, was vornehmlich den Bereich der öffentlichen Verwaltung berührt.

Der Jurist im traditionellen Sinn war oder ist angeblich ein Rechtstechniker, der "ein spezifisch juristisches Denken, Rechtsdogmatik und Rechtskenntnisse besitzt, die weitgehend als von der gesellschaftlichen Wirklichkeit abstrahiert verstanden" werden.⁸²⁾ Diese Diagnose trifft heute sicherlich nicht(mehr) zu. Vorsichtig analysiert Bull die Aufgabe des Juristen dahin, daß er das gesetzte Recht zu interpretieren, zu systematisieren, aufzubereiten und anzuwenden (zu verwirklichen) habe. Hierbei könne der Rechtsanwender auf vielfältige Weise Wertung zur Geltung bringen,⁸³⁾ was nicht weniger

79) Luhmann/Mayntz, S. 196, 205. Dem steht auch nicht die Feststellung von Moths/Wulf-Mathies, S. 80, entgegen, Mobilität und Flexibilität würden vernachlässigt. Denn einmal erfaßt die Analyse der letztgenannten Autoren nicht nur die Juristen, sondern alle Hilfsreferenten des Bundeswirtschaftsministeriums, die nicht einmal die Hälfte Juristen sind. Zum anderen könnte die behauptete Immobilität nicht den Hilfsreferenten, sondern der Bürokratie anzulasten sein.

80) Lange/Luhmann, VerwArch. 1974, 161.

81) Lenk, ZBR 1975, 236, stellt den Stand der Juristen als Profession generell in Frage. Auf diese Diskussion kann im Rahmen dieser Arbeit aber nicht eingegangen werden.

82) Ramm, S. 27.

83) Bull, S. 40.

bedeutet, als daß er die gesellschaftliche Realität gerade nicht außer acht lassen kann (und auch nicht außer acht läßt).

v. Nieding konstatiert, daß sich (neben dem Richter) gerade der Verwaltungsbeamte nicht nur mit dem traditionellen Hausgut des Juristen, der Wahrung der Freiheits- und Eigentumsrechte, sondern auch mit der Rechtswirklichkeit, dem Vor-
aussehen und Beeinflussen zukünftiger Entwicklungen befaßt.⁸⁴⁾ Selbst ein so "unverdächtiger" Autor wie Scheider erkennt, daß Juristen nicht nur "Anwender des Rechts" sind, sondern auch auf dessen Fortentwicklung und Schaffung als dessen Interpreten in Wissenschaft und Rechtsprechung oder als dessen "redaktionelle Verfasser" in den Gesetzgebungskommissionen und Parlamentausschüssen einen entscheidenden Einfluß ausüben.⁸⁵⁾ Hierzu kommt ihre Mitwirkung bei Anregungen und Verstößen durch Parteien und Verbände.

Soweit sich dieser Wandel bisher nicht ohnehin schon vollzogen hat, wird der Jurist zwar "mehr als bisher gestaltend tätig sein und sich mehr als bisher abwenden müssen von der Fixierung auf bloß nachträgliche Konfliktlösung...".⁸⁶⁾

Diese Entwicklung kommt zwangsläufig auf den Juristen zu, da "der Gesetzgeber sich (mehr) auf die Setzung von Programmzielen beschränkt", so daß sich "das Juristische von rein logisch-geisteswissenschaftlich-hermeneutischer Norminterpretation (um so stärker) zu rechtlich-politischer Programmkonkretisierung (verlagert)...".⁸⁷⁾

Hierbei dürfen aber zwei Gesichtspunkte nicht übersehen werden:

84) v. Nieding, S. 21.

85) Scheider, S. 48.

86) Ramm, S. 43.

87) Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 26.

a) Einmal ein rein technischer Aspekt: Juristisches Wissen ist und bleibt "in hohem Maße vertextet. Das Können des einzelnen zeigt sich daher... im Umgang mit Texten, die andere formuliert haben... Die Erfolge können nicht autonom erzielt werden, sie hängen von Kommunikationsprozessen in der Profession ab".⁸⁸⁾ Daher bringt zumindest einstweilen "eine fachlich spezifizierte, an Texten orientierte Ausbildung innerhalb der Profession wesentliche Interaktions-erleichterungen mit sich".⁸⁹⁾

b) Die Aufgabe der Juristen bleibt trotz gewisser Verschiebungen "in erster Linie nicht rechtschöpferischer, sondern rechtsanwendender Natur".⁹⁰⁾ Denn es ist zwar die bereits erwähnte Ersetzung und Ergänzung detaillierter Normen der "gebundenen Verwaltung" durch Ermessensvorschriften und unbestimmte Rechtsbegriffe, insbesondere Generalklauseln zu beobachten. Dem steht aber auch eine zunehmende Verrechtlichung,⁹¹⁾ insbesondere Kodifizierung bisher weitgehend rechtlich unregelter Lebensbereiche gegenüber, die sich damit prä- und extralegalen Entwicklung entziehen. Daher kann der Jurist "den Anforderungen der Gesellschaft nur genügen, wenn eine...Ausbildung... die Fähigkeit vermittelt, ... das geltende Recht - beratend, planend und entscheidend - methodisch richtig anzuwenden und seine Entwicklung, Gesellschaftsbezogenheit... zu erkennen".⁹²⁾

88) Lange/Luhmann, VerwArch 1974, 159. Daher betont Püttner, Verwaltungsrechtsfälle, S. 5, zu Recht die Bedeutung der juristischen Fachsprache als Kommunikationsbasis. Noch weitergehend Lenk, Die Verwaltung 1975, 286: Der Zusammenhalt der Profession beruhe auf den Interaktions-erleichterungen durch gemeinsame Sprachkürzel und juristischen Kommunikationsstil. Larenz, JuS 1971, 450 weist zutreffend darauf, daß es "in der Jurisprudenz zu allererst um das Verstehen von Rechtstexten, sei es Gesetzen, sei es gerichtlichen Entscheidungen...(geht)". Salzwedel, Probleme des öffentlichen Rechts im Universitätsstudium, S. 17 f., 22, betont sehr stark die Bedeutung auch des Schreibens, Formulierens in der juristischen Ausbildung. - Siehe auch unten 6.3.3.

89) Lange/Luhmann a.a.O., S. 160.

90) Juristenausbildung Düsseldorf, S. 12. So auch Zacher, RpfIBl 1970, 108 f.

91) Hummel, ZBR 1973, 266.

92) Juristenausbildung Düsseldorf a.a.O.

5.5.2.3. Der "kritische" Jurist

In Hessen ist als "Ziel der juristischen Ausbildungsreform... der kritische, aufgeklärt-rational handelnde Jurist, der sich der Realität der Gesellschaft bewußt ist und seine eigene Funktion sowie die des Rechts reflektiert"⁹³⁾ kreiert worden. Das soll u.a. durch eine "enge didaktische Verbindung rechtswissenschaftlicher Fragestellungen mit Fragestellungen anderer Sozialwissenschaften" erreicht werden.⁹⁴⁾ Auf die Einbeziehung anderer Wissenschaften, insbesondere der Sozialwissenschaften, in die Verwaltungsbildung wird noch später einzugehen sein (siehe unten 9.3.). Soviel aber muß schon jetzt festgehalten werden: Die Angehörigen der Rechtsberufe müssen auch künftig "die nötigen Kenntnisse der Rechtsnormen und ihre Ausformung durch Lehre und Rechtsprechung besitzen sowie die berufsspezifischen juristischen Arbeitstechniken kennen und beherrschen".⁹⁵⁾ Mit anderen Worten: Die Tätigkeit des Juristen wird weitgehend durch "die Bindung an das Gesetz sowie an die darin enthaltenen Wertentscheidungen und Leitlinien gekennzeichnet... Rechtssicherheit als wesentliches Fundament des Rechtsstaates setzt unabdingbar die Verbindlichkeit von Gesetz und Verfassung sowie ihre Respektierung vornehmlich durch den Juristen voraus..."⁹⁶⁾

Kritisch muß der Angehörige eines juristischen Berufes indes in einem anderen Sinne sein: Er muß Probleme lösen können und bei der Lösung der verschiedenen Problemarten das gegenwärtig präsenste Wissen anwenden.⁹⁷⁾ Hierbei ist es freilich nicht nur unschädlich, sondern darüber hinaus geboten,

93) Hessische Reformkommission, S. 11. - Grundlegend zu diesen Problemen Zacher, RpfLB1 1970, 109.

94) Hessische Reformkommission, S. 16.

95) Hessische Reformkommission, S. 12, wo freilich noch wesentlich weitergehende und artverschiedene Qualifikationen für notwendig erachtet werden.

96) Juristenausbildung Düsseldorf, S. 13.

97) Opp, Soziologie, S. 220, 224.

die Probleme auch "mittels methodologischer und sozialwissenschaftlicher Ergebnisse" anzugehen und die hierbei erzielten "Lösungsvorschläge mit herrschenden juristischen Lösungsvorschlägen zu konfrontieren".⁹⁸⁾ Im übrigen darf die Rechtswissenschaft nicht nur die Ergebnisse der Sozialwissenschaften verwenden, sondern sie muß auch auf die Resultate anderer empirischer Wissenschaften und die Ergebnisse der Methodologie und der Moralphilosophie zurückgreifen.⁹⁹⁾ Auch dieses Bewußtsein und diese Sicherheit gehören zum "kritischen, emanzipierten" Juristen. Die Rechtswissenschaft kann aber nicht "auf die Sozialwissenschaften reduziert werden", sie kann schon gar "nicht durch die Sozialwissenschaften ersetzt werden".⁹⁹⁾

5.5.3. Das Berufsbild des Verwaltungsbeamten (Berufsfeld Öffentliche Verwaltung)

5.5.3.1. Die Verwaltung als eigenes Berufsfeld

Von Nieding¹⁰⁰⁾ unterscheidet drei (groß abgegrenzte) Tätigkeitsfelder für Juristen: Rechtspflege, Verwaltung, Wirtschaft.¹⁰¹⁾ Weniger funktional, sondern stärker material charakterisiert ist die Schwerpunktausbildung der Bremer Vorschläge (vgl. oben 5.5.2.1.). Aber auch dort wird das Gebiet "Verwaltung" deutlich von anderen Bereichen abgeschichtet. Insoweit noch schroffer ist beispielsweise die rheinland-pfälzische Einteilung, die nur zwei (allerdings "maßvolle") Schwerpunkte kennt: Justiz und Verwaltung.¹⁰²⁾

98) Opp, a.a.O., S. 241.

99) Opp, a.a.O., S. 250.

100) v. Nieding, S. 36.- Vgl. auch Zacher, RpfLB 1970, 111, 113.

101) Daß etwa auch dem Justizjuristen Kenntnisse des öffentlichen Rechts oder dem Verwaltungsbeamten das Verständnis des Privatrechts nützlich sind, zeigt Zacher, BayVEl. 1963, 194 auf.

102) Mainzer Reformkommission, S. 9. Lenk ZRP 1975, 237 hingegen nennt -querschnittshaft - verschiedene Praxisfelder, die nicht mehr an der herkömmlichen Aufteilung orientiert sind.

Für die vorliegende Arbeit entscheidend ist die Erkenntnis, daß die (öffentliche) "Verwaltung" unstreitig Gegenstand berufsfeldbezogener Überlegungen sein kann (wenn nicht muß), da sie offenbar durch Besonderheiten markiert ist, die sie von anderen Bereichen unterscheidbar macht.

Schwierig wird es allerdings, wenn man nach Kennzeichen sucht, die die Verwaltung einerseits von den Merkmalen anderer Tätigkeitsbereiche abhebt, die aber auch die Verwaltung als eine - materiale und funktionale - Einheit erscheinen lassen.

Die Dienstrechtskommission¹⁰³⁾ erblickt die Aufgabe der Verwaltung vor allem darin, "die politische Willensbildung der demokratisch legitimierten Entscheidungsträger vorzubereiten, den verfassungsmäßig gebildeten Staatswillen zu vollziehen und die ständige Kommunikation zwischen der politischen Führung und dem Bürger aufrechtzuerhalten". Eine solche Formel ist natürlich zu wenig operational, um hieraus konkrete Ausbildungsziele abzuleiten. Sie leidet darüber hinaus darunter, nur die Entscheidungsträger als demokratisch legitimiert darzustellen, so, als ob das auf die Verwaltung nicht zuträfe. Brauchbar ist der Satz aber insofern, als er auf die dienende Funktion der Verwaltung hinweist, und zwar sowohl im Verhältnis zu den parlamentarischen Organen, wie auch zum Bürger. Das muß auch die Ausbildung des Personals mitformen.

Ähnlich dienend und fördernd sieht Banner,¹⁰⁴⁾ wenn auch aus der Sicht der Kommunalverwaltung und mit Blick auf den höheren Dienst, den "politisch-administrativen Prozeß" des Verwaltungshandelns bestimmt: Einmal durch die "Umsetzung von Verwaltungsintentionen in politische Entscheidungen (Vorbereitung politischer Entscheidungen)". Hierbei wirke der Verwaltungsmann von innen nach außen. Sein Ziel sei die Beeinflussung des politischen (Umwelt-)Systems. Die andere Komponente, wenn man so will: die umgekehrte Seite, liege in der "Transformation von politischem Willen in Verwaltungs-

103) Dienstrechtskommission, S. 97 f.

104) Banner, Der Städtetag 1975, 73.

aktivitäten (Nachbereitung politischer Entscheidungen)". In diesem Falle richte der Verwaltungsmann seine Energie von außen nach innen mit dem Ziel, das administrative (Innen-)System zu beeinflussen. Daher müßten "die Mitarbeiter das Umweltsystem ebenso gut kennen wie das Innensystem".

Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt die "Organisationssoziologische Untersuchung der bremischen Verwaltung",¹⁰⁵⁾ die über Banner hinausgehend und insoweit vergleichbar mit der Dienstrechtskommission, die Ambivalenz stärker betont: Die öffentliche Verwaltung müsse in die Lage versetzt werden, "die geforderten neuen Dienstleistungen auf den Gebieten Soziales, Wissenschaft, Bildung und Wirtschaft überhaupt erbringen zu können, und das bei einem vertretbaren Kosteneinsatz". Sie müsse auch "instrumental einsetzbar bleiben". Spezialisierung und Differenzierung hätten "die Verwaltung schon heute dem direkt steuernden Arm der Regierungen und der Kontrolle der Parlamente weitgehend entzogen". Die Bediensteten müßten lernen, "sich als Teil eines für die Gesellschaft Dienstleistungen erbringenden politischen Hilfsystems zu verstehen...".

In diesem Zusammenhang soll kurz auf ein Ansinnen eingegangen werden, das immer wieder an die Verwaltung herangetragen wird und nicht zuletzt eine Folge des behaupteten Dienstleistungscharakters der Verwaltung ist:¹⁰⁶⁾ die Forderung nach mehr Leistungsfähigkeit, nach Einführung des Leistungsprinzips,¹⁰⁷⁾ was natürlich nicht ohne Einfluß

105) Bremer Senatskommission Verwaltung, S. 9. Siehe auch Eichhorn, Bd. 54 Speyer, S. 95, der als These einer Arbeitsgruppe vorträgt: "Die Verwaltung muß sich als integraler Bestandteil der Gesellschaft verstehen, für die sie Dienstleistungen erstellt und anbietet. Der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes ist Angehöriger eines Bedarfsdeckungskonzerns, dessen Spitze die gesetzgebenden und regierenden Organe des Staates verkörpern".

106) Moths/Wolf-Mathies, S. 25.

107) Stellvertretend Arbeitsgruppe Innenministerium S. 61. 201, sowie Breitenstein, SKV 1974, 38.

auf die Aus- (und Fort-)Bildung des Personals sein kann. Ohne den Wert dieses Postulats in Frage stellen zu wollen, muß indessen bedacht werden, daß einmal nicht nur die Tätigkeit der Verwaltung, sondern auch das Wirken der anderen staatlichen Aktivitäten, etwa der Justiz, unter dem Gebot der Leistung steht, und daß zum anderen "die Schlagkraft einer Verwaltung, die auf den Bürger keine oder doch fast keine Rücksicht zu nehmen braucht,... unvergleichlich viel größer ist als die Effektivität einer Verwaltung, die andauernd gehalten ist, auf die Interessen und Belange des Bürgers in angemessener Weise zu achten".¹⁰⁸⁾ An dieser Erkenntnis darf auch die Ausbildung des Personals nicht vorbeigehen (siehe auch unten 6.2.4.). Dies sieht zwar Breitenstein; er unterliegt jedoch dem Irrtum, eine Verbesserung der Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung ließe sich durch eine stärkere Berücksichtigung wirtschaftswissenschaftlicher Fragestellungen in den Curricula erzielen,¹⁰⁹⁾ wobei er aber hierbei die rechtsstaatliche Komponente zu sehr vernachlässigt (siehe hierzu auch unten 5.5.3.4.). Darüber hinaus muß bezweifelt werden, ob gerade dieses Ziel nur oder überhaupt durch eine Lehrplanänderung erreicht werden kann. Hier halte ich eine Reform des Bezahlungssystems der Verwaltungsmitarbeiter für wirkungsvoller.¹¹⁰⁾

5.5.3.2. "Entscheiden" als Verwaltungscharakteristikum?

Es fehlt nicht an Versuchen, die Vielfalt der Verwaltungsfunktionen zu systematisieren. J. Hesse¹¹¹⁾ hält drei verschiedene Berufsfelder der Absolventen des Studienganges

108) Thierfelder, Verwaltungszeitung Baden-Württemberg, 1975, 4. Vgl. auch Hartisch, S. 123 ff.

109) Breitenstein, SKV 1974, 41.

110) In diesem Sinne auch: Dienstrechtskommission, S. 257 ff.; Mayntz, DÖV 1973, 152; Pippke, S. 27 ff.

111) J. Hesse, Der Städtetag 1975, 72.

"Verwaltungswissenschaften" (an der Universität Konstanz), also eines Ausbildungsweges, der speziell den Bedürfnissen der Verwaltung angenähert ist, für möglich: Zentralverwaltungen internationale Organisationen, Kommunalverwaltungen, Wirtschaft/Verbände. Diese Unterteilung ist für unsere Betrachtungen nicht brauchbar, da sie einmal die Gemeinsamkeiten von Staats- und Kommunalverwaltung zu wenig berücksichtigt, eine Verkürzung auf Zentralverwaltungen enthält und schließlich Wirtschaft und Verbände erfaßt, die lediglich einen mittelbaren Bezug zur staatlichen (und kommunalen) Verwaltung aufweisen.

Alle Differenzierungs- und Systematisierungsversuche müssen von der Erkenntnis ausgehen, daß "die Einzelheiten des Berufsbildes in den verschiedenen Ressorts und Behörden der Staatsverwaltung sowie in den verschiedenen... Kommunalverwaltungen hinsichtlich der Sachaufgaben, der Managementaufgaben und der Vorgesetztenfunktionen so verschieden sind, daß einheitliche Folgerungen für das...studium nur um den Preis großer Abstriche gezogen werden können..."¹¹²⁾ daß also "das gesamte Tätigkeitsfeld...so heterogene Funktionen (umfaßt)..., daß es unmöglich ist, deren spezifische Leistungsansprüche in einer gemeinsamen Erhebung im Detail festzustellen".¹¹³⁾

Ähnliche Bedenken äußert Kummer,¹¹⁴⁾ der es für schwierig, wenn nicht unmöglich hält, nach den differenzierten Anforderungen der (allgemeinen) Erziehungswissenschaft für die komplexe verwaltungsjuristische Tätigkeit empirisch die Anforderungssituationen (festzustellen und) zu beschreiben. Angesichts der Vielfalt der Verwaltungstätigkeiten müsse sich ein Versuch dazu in einer kaum überschaubaren Beobachtungsmasse verlieren (siehe hierzu schon die Einschränkungen oben 3.4.3.).

112) Aufbaustudium Speyer, S. 7.

113) Brinkmann u.a., S. 40.

114) Kummer, DÖV 1976, 147.

Es verwundert daher nicht, daß danach getrachtet wird, diese Vielfalt auf einen gemeinsamen, einheitlichen Aspekt zu reduzieren. Als solch eine von den Mitgliedern der Verwaltung zu erwartende Fähigkeit, die nur formal, wegen der genannten Vielgestaltigkeit der Verwaltung nicht material sein kann, wird "Entscheiden können" (vgl. auch unten 6.3.7.) genannt, das alle anderen formalen Fähigkeiten gut repräsentiere, wenn nicht gar umfasse.¹¹⁵⁾ Auch in Hamburg sah man nach Abschluß der Arbeitsfelduntersuchung im gehobenen allgemeinen Dienst der Senatsverwaltung die These bestätigt, "daß der überwiegende Teil der Verwaltungstätigkeit eng damit verbunden ist, Entscheidungen zu fällen",...so daß es zweckmäßig erscheine, "die Verwaltungstätigkeit von den Entscheidungen her zu durchdringen, zu systematisieren und zu typisieren".¹¹⁶⁾ Anders als Brinkmann u.a.¹¹⁷⁾ weist Breitenstein zu Recht darauf hin, daß - was Doll bereits anklingen läßt - gerade die Tätigkeit des gehobenen Dienstes sich nicht nur auf das Treffen, sondern gleichermaßen auf das Vorbereiten von Entscheidungen erstreckt.¹¹⁸⁾

Noch differenzierter beschreibt der Bericht über das Verwaltungswissenschaftliche Aufbaustudium in Speyer¹¹⁹⁾ die "Verwaltungsentscheidungen als komplexe, zumeist mehrere Disziplinen berührende Probleme der Programmformulierung, Programmdurchführung und Programmkontrolle", räumt aber gleichzeitig ein, daß sich hieraus nicht zwingend ableiten lasse, wie "diese Tätigkeit im einzelnen aussieht und welche Fertigkeiten und Kenntnisse erforderlich sind und deshalb

115) Brinkmann u.a. S. 23 sowie Pippke, S. 71. Ähnlich, aber eher kritisch: Lenk, Die Verwaltung 1975, 289.

116) Doll, SKV 1971, 312.

117) Deren Analyse bezieht sich nach dem Untersuchungsauftrag fast ausschließlich auf den höheren Dienst.

118) Breitenstein, SKV 1974, 44.

119) Aufbaustudium Speyer, S. 6.

im... studium vermittelt werden müssen". Daher hilft auch die Feststellung nicht weiter, in einer modernen Verwaltung würden "statt fachlicher immer mehr formale Qualifikationen erforderlich".¹²⁰⁾

An dieser Stelle kann der Behauptung nicht weiter nachgegangen werden, das auffallendste Attribut der Verwaltung sei das "Entscheiden". Es ist zu vermuten, daß diese Sicht durch Luhmann mitbeeinflußt worden ist, der Verwaltungen als Sozialsysteme begreift, die auf Entscheidungstätigkeiten spezialisiert sind,¹²¹⁾ oder, anders ausgedrückt, deren Handeln in einer "spezifischen Funktion, nämlich in der Spezialisierung auf die Herstellung bindender Entscheidungen" liegt.¹²²⁾ Diese Kennzeichnung trifft aber, jedenfalls soweit es das Entscheiden anlangt, auch außer-staatliche Sozialsysteme. Auch ein Automobilhersteller muß Entscheidungen treffen, etwa bezüglich seiner Lohn-, Absatz-, Modell- oder Finanzierungspolitik.

Legt man das Schwergewicht auf das Herstellen **b i n d e n d e r** Entscheidungen, so darf man die Definition innerhalb des Staatssystems nicht der Verwaltung vorbehalten. Auch das Parlament, die Gerichte und nicht zuletzt die Regierung produzieren bindende Entscheidungen.

Sollte man unter Entscheiden indessen den psychologischen Vorgang verstehen,¹²³⁾ so ist gleichfalls eine verwaltungsspezifische Besonderheit nicht zu sehen. Auch im Alltag, als Privatmensch, hat der einzelne sich ständig zu entscheiden. Das gilt gleichermaßen, wenn er als Angehöriger eines Sozialsystems agiert, etwa als Mitglied einer Fußballmannschaft während des Wettspiels.

120) Bremer Senatskommission Verwaltung, S. 15.

121) Luhmann, Theorie, S. 47 f.

122) Derselbe, a.a.O., S. 67.

123) Zu den verschiedenen theoretischen Ansätzen der Entscheidungstheorie vgl. Brinkmann u.a., S. 276 ff.

Als wichtigste formale (intellektuelle) Anforderung könnte man daher allenfalls "Entscheiden in der öffentlichen Verwaltung" nennen. Brinkmann u.a. haben diese globale Qualifikation in mehrere Einzelbefähigungen zerlegt, die einen brauchbaren Ansatz darstellen, m.E. aber weiterer Ausdifferenzierung bedürfen. Es handelt sich um:¹²⁴⁾

- Eigeninitiative entwickeln,
- Tatbestände ermitteln,
- Überlegungen zur Zweckmäßigkeit des Verfahrens anstellen,
- Aufstellen von sachlichen Handlungsalternativen,
- Entscheidungen treffen,
- Pläne aufstellen.

Brinkmann u.a. weisen selbst darauf hin, daß die formalen Anforderungsarten "mit jedem beliebigen Sachgebiet gekoppelt auftreten können".¹²⁵⁾ Hieraus ergibt sich zwangsläufig die Frage, ob denn diese Qualifikationen - als Lernziele umformuliert - "abstrakt", d.h. ohne stofflich-thematische Verknüpfung, oder ob sie nur gemeinsam mit allen denkbaren Sachgebieten verbunden vermittelt werden können. Die letzte Alternative muß schon wegen der großen Stofffülle und des ständigen Entwicklungsprozesses ausscheiden. Es kommt hinzu, daß die innere Struktur sehr vieler dieser formalen Handlungsarten verwandt, wenn nicht identisch ist. Folglich wäre eine ausschließlich isolierte Darbietung nicht nur entbehrlich, sondern verhängnisvoll, weil die Gemeinsamkeiten und Parallelen verdeckt statt offengelegt würden. Aber auch der andere Weg ist nicht gangbar. Es scheint eine Erfahrung der Pädagogik zu sein, daß es zwar nicht allein auf die Inhalte ankommt, sondern darauf, daß der Lernende sie sinngemäß auf andere Inhalte und Situationen übertragen kann, wobei dann aber gleichzeitig die Frage auftaucht, "welches... die Inhalte (sind), an denen jene Kräfte mit dem größten

124) Brinkmann u.a., S. 10, 285.

125) Dieselben a.a.O., S. 269.

Erfolg entwickelt werden können".¹²⁶⁾ "Ebensowenig gibt es Methoden ohne oder vor den Inhalten, deren Bewältigung sie dienen sollen".¹²⁷⁾

Bildungsinhalte können also "nicht frei, d.h. allein unter Ansehung ihres formalen Wertes gewählt werden", sie wirken vielmehr "im Prozeß der geistigen Aneignung... nicht nur mit ihrer formalen, sondern ebenso auch mit ihrer inhaltlichen Kraft, so daß die Inhaltlichkeit der Bildung durchaus nicht gleichgültig bleiben kann".¹²⁸⁾ Das Problem der formalen Inhalte muß daher auch als didaktischer Teilaspekt verstanden werden, konkret: Es kommt bei der Auswahl der Stoffe des Verwaltungsrechtes auch darauf an, solche Bereiche als Ausbildungsinhalte zu gewinnen, die gleichzeitig dem Bedürfnis nach formaler Bildung gerecht werden. Es sollte sich hierbei um solche Materien handeln, die am leichtesten einen "Transfer"¹²⁹⁾ ermöglichen und die - in ihrer Anwendung - für das Handeln der Verwaltung typisch sind.

5.5.3.3. Verwaltungsgeneralist oder Verwaltungsspezialist?

Diese Kontroverse, der wir bereits bei der Erörterung des juristischen Berufsbildes begegnet sind (siehe oben 5.5.1. sowie 5.5.2.1.), steht in einem inneren Zusammenhang mit den Bildungszielen, insbesondere auch mit dem vorstehend behandelten Problem der formalen Qualifikationen. Es wäre freilich eine unzulässige Vereinfachung, würde man die formalen

126) Klafki, Studien, S. 33.

127) Derselbe, a.a.O., S. 37.

128) Blankertz, S. 40.

129) Zur Definition und zu den Bedingungen der Lernübertragung (Transfer) siehe Gagné, S. 263 ff. und Corell, S. 200 ff.

Qualifikationen nur dem Generalisten zuschreiben, während die materialen Anforderungen den Spezialisten kennzeichneten.¹³⁰⁾

Vorweg muß klargestellt werden, daß es bei unserer Fragestellung darum geht, ob die Angehörigen der juristischen Berufe, hier insbesondere der gehobene Dienst, mehr allgemein oder stärker fachgebunden ausgebildet werden sollen. Hierbei handelt es sich um einen vergleichsweise kleinen Ausschnitt aus der umfassenden Diskussion, auf welchen Dienstposten, vor allem an welchen Führungspositionen Generalisten, womit meist die Juristen gemeint sind, oder Fachspezialisten, etwa Pädagogen, Techniker, Mediziner, Wirtschaftswissenschaftler, Naturwissenschaftlicher, Soziologen oder Politologen, eingesetzt werden sollen.

Relativ große Bedeutung mißt Ramm der Spezialisierung des Verwaltungsjuristen bei, der "notwendig mit Fachleuten anderer Bereiche, wie Wirtschaftlern und Technikern zusammenarbeiten und deren Gedankengänge und Probleme verstehen" müsse.¹³¹⁾ Demgegenüber betonen andere stärker die Hinwendung zum Allgemeinen, wenn auch - zu Recht und von mir ebenfalls vertreten - Fachwissen für unerläßlich gehalten wird. So wird im Hinblick auf die mit der vorliegenden Problematik vergleichbare verwaltungswissenschaftliche Fortbildung gefordert, daß sie sich auf "funktionsspezifische Teillehren" und "fachübergreifende Aspekte" erstrecken solle und daß "die zu vermittelnden Führungskennntnisse und Führungsfähigkeiten... funktionsbezogen sein und nicht lediglich ein spezifisches Fachwissen beinhalten (sollten)".¹³²⁾ Bemerkenswert ist an der Aufzählung der funktionsspezifischen Teillehren und fachübergreifenden Aspekte, daß es sich teils wieder-

130) Kummer, DÖV 1976, 147 f., hält allerdings die "plakativen" Leitbilder des Generalisten und Spezialisten für nicht realistische Typisierungen, sondern eher für Fiktionen.

131) Ramm, S. 41.

132) Eichhorn, Speyer Bd. 54, S. 96.

um Spezialgebiete, wie etwa Planungs- und Entscheidungslehre, Management- und Organisationslehre, Finanz-, Haushalts- und Kostenlehre, Finanzwirtschaft, Rechnungswesen, Wirtschaftspolitik oder Rechtstatsachenforschung handelt, die ohne fachliche Ausbildung nicht erlernbar sind.

Brinkmann¹³³⁾ hält es in diesem Sinne für eine Vorbedingung für Effektivität der Verwaltung, daß jeder Verwaltungsangehörige sowohl Spezialist auf einem Tätigkeitsgebiet ist, aber auch "gelegentlich Anforderungen zu erfüllen hat, welche dazu dienen, die Organisation am Leben zu erhalten, wie etwa Organisations- und Personalprobleme", denn eine Organisation, ein System wie die Verwaltung, könne nur dann überleben, wenn alle Mitglieder sich um sie kümmern.

Banner¹³⁴⁾ vermeidet den Terminus "Verwaltungsgeneralist", um den Anschein elitären Alleskönnertums zu vermeiden. Der von ihm für die (Kommunal-) Verwaltung gewünschte "Systemfachmann der Verwaltung", den er auch als "Systemspezialist" vorstellt, soll ein "Spezialist für die Verwaltung als solche" sein. Gemeint ist damit freilich nicht die Sachbearbeiter-ebene, so daß die Aussagen von Banner hier nur begrenzt verwertbar sind. Auffallend an diesem Berufsbild und daher für unsere Fragestellung nutzbar ist die Doppelfunktion dieses neuen Mitarbeitertyps, da er neben seiner "Systemverantwortung"... "selbstverständlich Fachaufgaben in einer der kommunalen Einzelverwaltungen" wahrzunehmen habe.

Ebenfalls auf den höheren Dienst abgestellt ist der Katalog der Kenntnisse und Fertigkeiten, die im verwaltungswissenschaftlichen Aufbaustudium Speyer vermittelt werden sollen.¹³⁵⁾

133) Brinkmann, Speyer, Bd. 54, S. 133.

134) Banner, Der Städtetag 1975, 73 f.

135) Aufbaustudium Speyer, S. 8 f.

Neben kommunikativen (z.B. Kooperation, Teamarbeit) und intellektuell-formalen Fähigkeiten (Kreativität, Abschätzen von Entwicklungen, Aufspüren von Handlungsalternativen) werden u.a. "solide Grundkenntnisse im öffentlichen Recht", "vertiefte Fachkenntnisse auf einem Gebiet" und "Querschnittskenntnisse in den Bereichen Organisation und Personal, Haushalt und Finanzen, Managementtechniken sowie Planung und Entscheidung" für erforderlich gehalten.¹³⁶⁾ Hierbei ist zu beobachten, daß etwa die "soliden Grundkenntnisse im öffentlichen Recht" keineswegs nur von Juristen erworben werden sollen, da das Aufbaustudium auch den Angehörigen der Verwaltung angeboten werden soll, die nichtjuristischer Herkunft sind. Ferner können die dort genannten "vertieften Fachkenntnisse auf einem Gebiet" auch rechtswissenschaftlicher Natur sein.

5.5.3.4. Legalismus der Verwaltung?

Bereits oben 3.4.3. und 3.4.4. ist das Problem erörtert worden, wo die Schwergewichte der Verwaltungstätigkeit gegenwärtig liegen und zukünftig zu finden sind: in der Ordnungs-, Eingriffs-,¹³⁷⁾ Hoheits- oder in der Gestaltungs-, Leistungs-, Vorsorge-, Planungsverwaltung.¹³⁸⁾

Vor allem die Autoren, die eine Verlagerung der Verwaltungsaktivitäten auf die gestaltenden, leistenden, planenden, prognostizierenden Funktionen behaupten, stellen gleich-

136) Dieser Katalog deckt sich im wesentlichen mit dem - detaillierter aufgefächerten - Kanon, den Pitschas, DÖV 1975, 479 f. als "konkrete Lehrinhalte" für die Verwaltungslehre "postuliert".

137) Problematisch, zumindest aus verwaltungsrechtlicher Sicht, ist beispielsweise die Unterscheidung zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung: vgl. stellvertretend Bachof, VVDStRL 30, 227. Siehe schon oben 3.4.4. (Fußnote 126).

138) Siehe hierzu außer den unter 3.4.3. und 3.4.4. Genannten noch: Breitenstein, SKV 1974, 37 f.; Hirsch, ZBR 1972, 205; Ramm, S. 31, 40; v. Nieding, S. 77; Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 140, 142; Kern, DÖV 1973, 188 f.

zeitig einen angeblich übertriebenen Legalismus der Verwaltung fest. Richtig ist zwar beispielsweise die Auffassung von Dillkofer/Kuhlmann insoweit, als in der Demokratie nicht mehr (allein) die Abwehr gegenüber dem Staat im Vordergrund steht, sondern die Beteiligung an ihm,¹³⁹⁾ wobei freilich anzumerken bliebe, daß dieser Befund nicht nur ein Ergebnis demokratischer, sondern auch sozialstaatlicher Strukturveränderungen ist. Falsch ist indessen die von Dillkofer/Kuhlmann hieraus abgeleitete Konsequenz, dennoch wirke "die Tradition nach mit der Folge, daß Verwaltung vorwiegend juristisch begriffen" werde. Soll sich denn die Teilhabe an dem Staat und seinen Leistungen außerhalb rechtlicher Kategorien vollziehen?¹⁴⁰⁾ Selbst Ramm¹⁴¹⁾ konzidiert, daß "die Frage der Rechtmäßigkeit, der rechtliche Schutz des Bürgers, die Legalität im weitesten Sinne" auch künftig in der Verwaltung eine größere Rolle spielen wird als beispielsweise in der Wirtschaft.¹⁴²⁾

Brinkmann u.a.¹⁴³⁾ meinen, das juristische Studium erziehe "seine Absolventen zur Konformität mit Normen" und "wegen der Rückkoppelung von Ausbildung und Tätigkeit" unterlägen "vor allem die Juristen der Gefahr des übertriebenen Legalismus", worunter die Orientierung an den Sachaufgaben leide. Und weiter: Die Juristen seien "in der öffentlichen Verwaltung der Gefahr mindestens ausgesetzt..., bei ihrem beruflichen Handeln die Problemorientierung durch Normorientierung zu ersetzen".¹⁴⁴⁾ Die vermeintliche Vernach-

139) Dillkofer/Kuhlmann in Ellwein/Zoll, S. 125.

140) Kern, DÖV 1973, 189: Die "Leistungen sind ihrer Natur nach stets normgebunden, d.h. prädeterminiert". Kummer, DÖV 1976, 145: Zunehmende Verrechtlichung aller Lebensbereiche und differenzierender Ausbau der Rechtsordnung im sozialen Rechtsstaat.

141) Ramm, S. 41.

142) Lenk, Die Verwaltung 1975, 280, räumt ein, daß die Dominanz des juristischen Elements in der Verwaltung aus der Notwendigkeit zu erklären ist, "das Normengeflecht, unter das die Verwaltung gestellt ist, zu verwalten, anzuwenden, zu koordinieren, weiterzuentwickeln". Ebenso Kummer, DÖV 1976, 148: Ausgangspunkt jeden Handelns der Verwaltung sind die Rechtsnormen.

lässigung des Zweckgedankens, der im übrigen eine Attitüde polizeistaatlichen Denkens ist (und war),¹⁴⁵⁾ ist eine unmittelbare - und wie ich meine notwendige - Folge rechtsstaatlicher Einstellung: "Die Rechtmäßigkeit des Staatshandelns (ist) heute nur noch die konditionale Programmierung vorstellbar..."¹⁴⁶⁾ Brinkmann u.a. schränken ihre Aussage indessen selbst wieder ein, indem sie immerhin vom "richtig verstandene(n) Legalitätsprinzip" sprechen, das neben der Sach- und Problemorientierung gleichberechtigt Handlungsmaxime sein soll.¹⁴⁷⁾

Selbst wenn man die Bedenken von Brinkmann u.a. teilen sollte, darf man nicht an einer von ihnen getroffenen weiteren Feststellung vorbeigehen, die gerade im Hinblick auf eine Didaktik des Verwaltungsrechtes und seine Bedeutung gegenüber Nachbardisziplinen relevant ist: Das Einfallslos-tor des Legalismus sind nicht die Kenntnisse im öffentlichen Recht, an deren Notwendigkeit nicht einmal für die nicht-juristischen Akademiker in der Verwaltung zu zweifeln sei, sondern die Kenntnisse in Zivilrecht.¹⁴⁸⁾ Insofern zu undifferenziert weist Maack darauf hin, daß es in Baden-Württemberg "der Vorrang des Rechtsstaatsprinzips" gewesen sei, der der Rechtswissenschaft in der "Verwaltungsfachhochschulausbildung eine verhältnismäßig starke Position" bewahrt habe.¹⁴⁹⁾ Ich halte es zumindest für ungenau, Rechtsstaatlichkeit mit Rechtswissenschaft gleichzusetzen. Zutreffend ist allerdings die weitere Bemerkung von Maack, daß "der Verwaltungsbeamte des gehobenen Dienstes die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit allen Verwaltungshandelns"

143) Brinkmann u.a., S. 349.

144) A.a.O., S. 356.

145) Luhmann, Zweckbegriff, S. 88 ff.

146) Luhmann a.a.O., S. 99.

147) Brinkmann u.a., S. 349.

148) Brinkmann u.a., S. 367. - Siehe auch unten 9.2.2.

149) Maack, Verwaltungszeitung Baden-Württemberg, 1974, 114.

neben dem Verwaltungsjuristen zu gewährleisten habe. Nur setzt das eben vor allem die Kenntnis des öffentlichen Rechts voraus.¹⁵⁰⁾

Die herausragende Bedeutung des Rechtes,¹⁵¹⁾ vor allem des öffentlichen Rechtes, für die gegenwärtige und die zukünftige Verwaltung findet auch Widerhall in dem Bericht von Eichhorn über die in einer Arbeitsgruppe anlässlich einer verwaltungswissenschaftlichen Tagung in Speyer geleisteten Diskussionsbeiträge und erarbeiteten Thesen: "Hinsichtlich der Einwirkungen der Umwelt auf die Verwaltung anerkannte man die dominierende Rolle der rechtlichen Regelungen",¹⁵²⁾ "seien es gesetzliche Vorschriften oder gerichtliche Entscheidungen. Der rechtsstaatliche Grundsatz des Gesetzesvorbehalts überragt alle weiteren Umwelteinflüsse...".¹⁵³⁾ "Welche Aufgaben von der Verwaltung wie und wo vollzogen und von wem kontrolliert werden, ist größtenteils auf die gesetzlichen Vorschriften, Verordnungen, Erlasse, Richtlinien, Dienstanweisungen, richterlichen Entscheidungen zurückzuführen".¹⁵⁴⁾

Diese Hypothese von der maßgeblichen Rolle des öffentlichen Rechtes in der Verwaltung wird auch durch vorliegende empirische Forschungen bestätigt:

Die Hamburger Arbeitsfelduntersuchung hat, dargestellt nach der absoluten Häufigkeit, bei den Leistungsanforderungen des gehobenen Dienstes im Bereich der Kenntnisse auf den ersten 10 Plätzen folgende Reihe ergeben:¹⁵⁵⁾

150) Ebenso Lenk, Die Verwaltung 1975, 280, auch für den gehobenen Dienst.

151) Die Juristen fallen - gerade im Bereiche der Planung - dem technischen Fachmann lästig und sind dem politischen und gesellschaftlichen Reformisten verhaßt: Schneider, Festschrift Forsthoff, S. 352.

152) Eichhorn, Speyer Bd. 54, S. 91.

153) Eichhorn, a.a.O., S. 97.

154) Eichhorn, a.a.O., S. 93 f.

155) Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, Anhang 3.

- Verwaltungsorganisation der Freien und Hansestadt Hamburg
- Grundbegriffe Allgem. Teil - BGB
- Haushaltswesen
- Allgemeines Verwaltungsrecht
- Verjährung, Fristen, Termine
- Rechtsschutz gegen Verwaltungshandeln
- Rechnungswesen
- Grundbegriffe des Schuldrechts
- Ablauforganisation
- Grundbegriffe Sachenrecht, Besitz, Eigentum

Hinsichtlich des Kenntnisbereiches "Verwaltungsorganisation" ist zu beachten, daß "Organisation in ihrer strukturellen, funktionalen und dynamischen Bedeutung von rechtlichen Normen und Normenkomplexen betroffen und geregelt wird",¹⁵⁶⁾ also dem weiteren Bereich des öffentlichen Rechtes zuzurechnen ist. Die Grundbegriffe des Allgemeinen Teils des BGB sind nicht in erster Linie als Bestandteil des Privatrechtes, sondern in ihrer Eigenschaft als Ausdruck der allgemeinen (gesamten) Rechtsordnung zu sehen. Belegt wird dies auch mit dem fünften Platz, denn die Verjährung ist beispielsweise für das Abgabenrecht wichtig. Dasselbe gilt hinsichtlich der Fristen und Termine für das gesamte Verwaltungsrecht. Aber auch das Haushalts- und das Rechnungswesen sind stark von (öffentlich-)rechtlichen Elementen durchdrungen (z.B. Haushalts-, Kassen- und Rechnungsordnungen). Erst an neunter Stelle rangiert das Gebiet "Ablauforganisation", das im übrigen ebenfalls rechtliche Verflechtungen, nämlich zum Verwaltungsverfahren, aufweist. Noch deutlicher wird die Präferenz für das öffentliche Recht und verwandte Fächer in der methodisch ähnlich angelegten

156) Rudolf in Erichsen/Martens, S. 413. Bachof, VVDStRL 30, 233 beklagt zu Recht, daß das Behörden- und Organisationsrecht von der verwaltungsrechtlichen Dogmatik vernachlässigt worden ist. Es darf daher nicht verwundern, daß Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler dieses Feld für sich in Anspruch zu nehmen suchen, wozu ihnen von Juristen nicht selten Beihilfe (auch durch Unterlassen) geleistet wird.

Berliner Arbeitsfelduntersuchung. Auf den ersten Plätzen der Istanalyse des Gesamtbereiches der Berliner Verwaltung¹⁵⁷⁾ liegen:

- Allgemeines Verwaltungsrecht
- Zwischenmenschliche Beziehungen (Sozialpsychologie)
- Berliner Verfassungsrecht
- Haushaltsrecht
- Verjährung, Fristen, Termine
- Ausführung des Haushaltsplans
- Grundbegriffe des allgemeinen Teils (des Zivil- und Arbeitsrechtes)

Sieht man einmal von "Zwischenmenschliche Beziehungen" ab, die sowohl dem Personalbereich wie den Umweltbeziehungen (Verwaltung - Bürger) zuzuordnen sind, so handelt es sich ausschließlich um rechtsorientierte Gebiete, und zwar mit eindeutigen Schwerpunkt auf dem öffentlichen Recht. Aber auch das Personalwesen und die Beziehungen Verwaltung und Bürger entbehren nicht rechtlicher Dimensionen.¹⁵⁸⁾ Zu denken ist hierbei vor allem an das Dienst- und Besoldungsrecht sowie an das Verwaltungsverfahrenrecht. Darüber hinaus gibt es mitunter detaillierte Verwaltungsvorschriften, die der Verwaltung besondere Verhaltenspflichten im Umgang mit dem Bürger auferlegen.¹⁵⁹⁾ Deren Kenntnis und Beachtung durch das Personal würde manchen Konflikt mit Bürgern von vornherein entschärfen und die Notwendigkeit psychologischer Schulung des Verwaltungspersonals in einem anderen Lichte erscheinen lassen.

U. Martens hat in einem Forschungsvorhaben, das sich auf Gegenstände und Didaktik einer berufsbegleitenden Fortbildung des höheren nichttechnischen Verwaltungsdienstes

157) Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 196 - 201.

158) Diesen Gesichtspunkt vernachlässigt beispielsweise Kübler, S. 148 ff. und S. 209 ff. sowie Joerger in Joerger/Geppert, S. 52 ff.

159) Siehe etwa die Dienstordnung für die Staatsbehörden in Baden-Württemberg in der Fassung vom 13.1.1976 (GABl. S. 193).

bezog, in einer Fragebogenaktion rund 300 Beamte des nicht-technischen höheren Verwaltungsdienstes (Rücklauf: 233 Fragebogen) des Landes Nordrhein-Westfalen¹⁶⁰⁾ u.a. danach gefragt, wie wichtig Kenntnisse des geltenden Staats- und Verwaltungsrechts am Arbeitsplatz seien.¹⁶¹⁾ Nach den Antworten der Befragten wird das Vorhandensein dieser Kenntnisse für nicht wesentlich geringer erachtet als die Bereiche Organisation, Personal, Planung und Entscheidung. Sieht man sich die höher eingeschätzten Kenntnisgruppen genauer an, so stellt man fest, daß es sich hierbei - wie bereits vorstehend erwähnt - um solche Anforderungen handelt, die ohne rechtliche Aspekte jedenfalls innerhalb der öffentlichen Verwaltung nicht diskutiert werden können. Bemerkenswert an der Untersuchung ist für die vorliegende Arbeit, daß die Referenten und Dezernenten einen größeren Bedarf an Rechtskenntnissen anmelden als die (hierarchisch höher angesiedelten) Gruppenleiter und Hauptdezernenten. Es ist daher zu vermuten, daß dieser Bedarf auf der Sachbearbeiterebene, dem Hauptfeld des gehobenen Dienstes, noch wesentlich darüber liegt. Im übrigen dürfte das etwas schlechtere Abschneiden des Rechts gegenüber dem Bereich "Behördliche Organisation, Personal" (im Vergleich zu "Planung und Entscheidung" ergibt sich sogar dieselbe Häufigkeitszahl)¹⁶²⁾ u.a. darauf zurückzuführen sein, daß die befragten Wirtschaftswissenschaftler das Recht unterbewertet haben.¹⁶³⁾ Außerdem ist die Materie "Finanzen und Haushalt" als besonderer Bereich ausgewiesen und erfaßt worden,¹⁶⁴⁾ so daß die hierin enthaltenen normativen Elemente dem Bereich Recht "verlorengegangen" sind.

Als funktionsüberschreitende Sachgebiete des allgemeinen (höheren) Verwaltungsdienstes (in Nordrhein-Westfalen)

160) Martens, S. 15 ff.

161) Martens, S. 99.

162) Martens, S. 102.

163) Martens, S. 99.

164) Martens, S. 90.

haben Brinkmann u.a. empirisch nachgewiesen:¹⁶⁵⁾

- Organisation,
- Personal,
- Einzelwirtschaftliche Angelegenheiten,
- Haushalt und Finanzen,
- Gesamtwirtschaftliche Fragen, insbesondere Strukturprobleme
- Öffentliches Recht.

Das wird für das Öffentliche Recht damit erklärt, die Rechtsstaatlichkeit erfordere von allen, also auch von den nicht-juristisch ausgebildeten Angehörigen des allgemeinen Verwaltungsdienstes Kenntnisse im Öffentlichen Recht.¹⁶⁶⁾

Brinkmann u.a.¹⁶⁷⁾ fordern allerdings auch, die Jurisprudenz habe "als Fach in Zukunft aus der berufsvorbereitenden Ausbildung von Verwaltungsbeamten zu verschwinden" und dürfe "nur noch eine Spezialausbildung für die mit Rechtsproblemen Befassten" sein. Zu dieser Forderung, die ich in der vorgeschlagenen Rigorosität für viel zu weitgehend halte,¹⁶⁸⁾ kann hier nicht im einzelnen Stellung genommen werden. Bedeutsam für die vorliegende Arbeit ist freilich, daß Brinkmann u.a. Kenntnisse in Öffentlichem Recht hiervon ausdrücklich ausnehmen, "weil auch die skeptischen nicht juristisch ausgebildeten Akademiker es so oft für notwendig erachten, daß kein Grund besteht, an der Richtigkeit dieses Urteils zu zweifeln". Hingegen müsse "die Ausbildung in Zivilrecht... auf die Spezialisten beschränkt werden".¹⁶⁹⁾

5.5.4. Der gehobene Verwaltungsbeamte

Das Berufsbild des gehobenen Verwaltungsbeamten wird im wesentlichen von zwei Faktoren geprägt: Einmal von den Anforderungen, die allgemein an die Öffentliche Verwaltung

165) Brinkmann u.a., S. 9 f., 375.

166) Brinkmann u.a., S. 375.

167) Brinkmann u.a., S. 365.

168) Angemessener wäre die Wiedereinführung des Verwaltungsreferendariats, vgl. hierzu Blasius, BWVPr. 1975, 98 ff.

169) Brinkmann u.a. S. 365.

gestellt werden. Hierzu wird auf die vorstehenden Ausführungen zu 5.5., vor allem zu 5.5.3. verwiesen. Zum anderen hängt es von der Stellung der gehobenen Laufbahn innerhalb der Laufbahngruppen ab.

5.5.4.1. Die Stellung des gehobenen Verwaltungsbeamten

Häufig wird eine gemeinsame Ausbildung der staatlichen und der kommunalen Beamten der (allgemeinen) Verwaltung für zweckmäßig, wenn nicht für notwendig gehalten.¹⁷⁰⁾ Es wird u.a. damit begründet, daß "die Berufsbilder der kommunalen und der staatlichen nichttechnischen Nachwuchskräfte in wesentlichen Punkten übereinstimmen" und "zwischen beiden Bereichen eine starke Mobilität besteht".¹⁷¹⁾ Ähnlich argumentieren Fick u.a.:¹⁷²⁾ "Eine gemeinsame Ausbildung der Beamten des gehobenen Verwaltungsdienstes für die Staats- und Kommunalverwaltung sichert eine wirkungsvolle Zusammenarbeit; sie allein wird der engen Wechselbeziehung zwischen den Aufgaben beider Ebenen gerecht und sorgt für einen reibungslosen Ablauf in der gesamten öffentlichen Verwaltung". Ergänzt wird das durch die - ebenfalls zutreffende - Feststellung, daß die gemeinsame Ausbildung "auch in idealer Weise den organisatorischen Verzahnungen (Landratsamt, Große Kreisstädte, Stadtkreise mit kommunalen und Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde), den aufsichtsrechtlichen Funktionen und den finanziellen sowie den planerischen Verflechtungen gerecht" werde.¹⁷³⁾

169) Brinkmann u.a., S. 365.

170) Von Notwendigkeit spricht Lotz, ZBR 1972, 227; vgl. auch Siegmund-Schultze, ZBR 1974, 382 sowie Metz, ZBR 1974, 326, der - noch weitergehend - meint, die Glaubwürdigkeit der Neugestaltung des gehobenen Dienstes hänge wesentlich von der Schaffung einer einheitlichen Fachhochschule, der sog. ressortübergreifenden Lösung ab.

171) Modell Zentrale Verwaltungsschule, S. 8.

172) Fick u.a., S. 105.

173) Fick u.a., S. 106.

Hiernach könnte man vermuten, das Berufsbild sei mit einiger Eindeutigkeit und Klarheit zu fixieren. Das ist indessen nicht der Fall (siehe schon oben 1.1. und 1.3.). Bestimmbar ist eigentlich nur die Abgrenzung nach "oben" und nach "unten", und das nicht einmal funktional, sondern rein dienst- (laufbahn-) rechtlich. Die Aussage, der gehobene Verwaltungsdienst stehe "in einem Spannungsverhältnis zum höheren und mittleren Dienst"¹⁷⁴⁾ klingt demnach gut, ist aber nichtssagend. Bei näherer Betrachtung wird man allerdings gewahr, daß hiermit eine Konsequenz verbesserter Ausbildung, die durch das Studium an internen oder externen¹⁷⁵⁾ Fachhochschulen zu erwarten ist, angedeutet wird: Es stellt sich die Frage, genauer, die Notwendigkeit einer neuen Abgrenzung der Funktionen des gehobenen Dienstes gegenüber dem höheren, aber auch gegenüber dem mittleren Dienst.¹⁷⁶⁾ Dieser Thematik kann hier aber nicht weiter nachgegangen werden. Festzuhalten bleibt jedoch, daß der gehobene Dienst innerhalb der öffentlichen Verwaltung solange eine mittlere Position einnimmt, als das gegenwärtige oder ein modifizierte Laufbahnsystem beibehalten wird. Das bedeutet, daß dem gehobenen Dienst unbeschadet der Möglichkeit des Aufstieges die Spitzenfunktionen im allgemeinen nicht offenstehen, andererseits aber auch Tätigkeiten einfachen, leichten Schwierigkeitsgrades nicht übertragen werden. Dem hat eine Didaktik auch des Verwaltungsrechtes Rechnung zu tragen.

Dem obigen Standortbefund entsprechen die von Experten erstellten Analysen: Die Ressourcenbereiche Personal, Organisation sowie Finanz- und Sachmittel werden auf der mittleren Führungsebene zwar oft vom höheren, nicht selten aber auch vom gehobenen Dienst verantwortet.¹⁷⁷⁾ Der ge-

174 Fick u.a., S. 104.

175) Zu der hiermit verbundenen Problematik siehe Schwandt, ZBR 1973, 197 ff.

176) Doll/Jenner, SKV 1969, 64, sowie Siegmund-Schultze, ZBR 1974, 383.

177) Martens, S. 127.

gehobene Dienst bilde "den Kern des noch in der Entwicklung begriffenen mittleren Führungskorps", dem wie in der Privatwirtschaft als "middle-management" die Aufgabe zufalle, "den Ablauf der Verwaltungstätigkeit aus eigener Kenntnis der Elemente der Verwaltung zu gestalten".¹⁷⁸⁾ Hieraus ist für eine didaktische Konzeption des Verwaltungsrechtes zu folgern, daß Kenntnisse in einem Umfange und einer Tiefenstufe vermittelt werden müssen, die den Beamten befähigen, die regelmäßigen Aufgaben der Linienorganisation¹⁷⁹⁾ selbständig zu erfüllen, d.h. "normale" Vorgänge abschließend ohne spezielle Anordnungen einer höheren hierarchischen Ebene zu bearbeiten.¹⁸⁰⁾ Daß indessen eine einheitliche Diagnose kaum möglich ist, zeigt der Bericht einer vom Innenministerium des Landes Rheinland-Pfalz eingesetzten Sachverständigenkommission zu diesem Teilkomplex: Die Beamten des gehobenen Dienstes hätten "als Sachbearbeiter, Sachgebietsleiter, Abteilungsleiter oder als geschäftsleitende Beamte schwierige fachliche und in nicht unerheblichem Umfang auch Führungsaufgaben" zu bewältigen und seien in sehr unterschiedlichen Funktionen tätig.¹⁸¹⁾

Eine Differenzierung der Leistungsanforderungen scheint zwar im Hinblick auf die (zukünftigen) staatlichen und kommunalen Beamten nahezuliegen. Es wird zu Recht darauf hingewiesen, daß vor allem die Gemeindeverwaltungen im gehobenen Dienst "qualifizierte Kräfte für bestimmte Aufgaben, insbesondere im Bereich des mittleren Managements zu finden" hoffen,¹⁸²⁾ da in vielen Gemeindeverwaltungen keine Juristen (oder sonstige Akademiker) tätig sind.¹⁸³⁾

Stellt der gehobene Dienst also bei staatlichen Behörden meist die mittlere Führungsebene (von obersten und oberen Bundes- und Landesbehörden einmal abgesehen), so bildet er

178) Doll/Jenner SKV 1969, 64. Vgl. auch oben 4.2.6.

179) Doll/Jenner a.a.O., S. 66.

180) In diesem Sinne wohl auch Lotz, ZBR 1972, 225.

181) Modell Zentrale Verwaltungsschule, S. 6, 21.

182) Müller, SKV 1973, 20. Ähnlich auch Modell Zentrale Verwaltungsschule, S. 21.

183) Fick u.a., S. 104.

bei den Kommunalverwaltungen, Großstadtverwaltungen ausgenommen, meist die mittlere und obere Führungsschicht.¹⁸⁴⁾ Gleichwohl kommen unterschiedliche Lernziele und -inhalte solange nicht in Betracht, als zumindest die theoretische Ausbildung gemeinsam ist. Hierauf sollte auch aus den bereits dargelegten Gründen nicht verzichtet werden. Demnach muß die Ausbildung an den -durchschnittlich- höheren Arbeitsanforderungen ausgerichtet werden, wobei freilich das Problem einer möglichen "Überausbildung"¹⁸⁵⁾ nicht bagatellisiert werden darf. Auf keinen Fall darf die Ausbildung nach den höchsten Ansprüchen, an den nur von Spitzenkräften des gehobenen Dienstes erreichbaren Dienstpostenanforderungen ausgerichtet werden. Solch zusätzliche Qualifikationen müssen im Wege der Fort- und Weiterbildung vermittelt und erworben werden.¹⁸⁶⁾

5.5.4.2. Folgerungen für die Ausbildung

Es zeigt sich also, daß die "Einzelheiten des Berufsbildes in den verschiedenen Ressorts und Behörden der Staatsverwaltung sowie in den verschiedenen ...Kommunalverwaltungen hinsichtlich der Sachaufgaben...verschieden sind..."¹⁸⁷⁾ Daran liegt es denn auch, daß keine klaren Vorstellungen darüber bestehen, welche Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt, welche Fähigkeiten erworben werden sollen.

Siegmund-Schultze rät daher "von einer strengen Spezialistenausbildung" ab.¹⁸⁸⁾

Hingegen besteht etwa in Rheinland-Pfalz eher die Tendenz, daß "im Rahmen der Ausbildung in erster Linie ein solides Fachwissen vermittelt werden sollte, Führungswissen dagegen nur in seinen Grundzügen..."¹⁸⁹⁾ wobei unter "Führungswissen" vermutlich die für einen Generalisten erforderlichen Kenntnisse verstanden werden.

184) Vgl. auch Fick u.a., S. 107, die insoweit allerdings nicht differenziert argumentieren.

185) Vgl. hierzu Bosetzky, Die Verwaltung (7.Bd.) 1974, 438 sowie K. Müller, SKV 1973, 20.

186) In diesem Sinne auch Modell Zentrale Verwaltungsschule, S.22.

187) Aufbaustudium Speyer, S. 7.

Andere legen wiederum ganz entschieden Wert auf generelle Kenntnisse, wobei diese allerdings meist auch nicht näher erläutert werden. Nach Lotz müssen "in der Ausbildung Einzelkenntnisse und Spezialmaterien zu Gunsten fachwissenschaftlicher Vermittlung von methodischem und Grundlagenwissen zurücktreten".¹⁹⁰⁾ Hieraus kann indessen nicht der Schluß gezogen werden, die juristisch orientierte Ausbildung des gehobenen Dienstes zugunsten eines interdisziplinären Ansatzes aufzugeben.¹⁹¹⁾ Ausgangsbasis müssen die Fachgebiete des (öffentlichen) Rechtes bleiben (siehe hierzu oben 5.5.3.4.). Es kommt die lernpsychologische Überlegung hinzu, daß es für den Auszubildenden "einen höheren Aufwand (bedeutet), eine große Anzahl von Fächern vergleichsweise weniger breit als eine kleine Anzahl intensiv zu studieren; denn es ist schwieriger, viele Grundbegriffe verschiedener Herkunft neu zu erwerben, als auf wenigeren weiteraufzubauen...".¹⁹²⁾

An dieser Stelle kann, von der vorstehenden kurzen Stellungnahme abgesehen, dem Problem des Gewichtes der rechtlichen Fächer in Relation zu den anderen Studieninhalten nicht weiter nachgegangen werden (siehe hierzu aber unten 9.3.). Es können indessen schon jetzt Folgerungen für die Auswahl und Gewichtung der Stoffmassen des öffentlichen Rechtes gezogen werden:

Der Schwerpunkt ist weg von den Einzelgebieten hin zu den juristischen Grundlagenfächern zu verlagern.¹⁹³⁾ Hierbei

188) Siegmund-Schultze, ZBR 1974, 382. In diesem Sinne auch H.Müller, ZBR 1976, 44: Bei der Breite des Berufsfeldes des nichttechnischen Verwaltungsdienstes könne nicht erwartet werden, daß der junge Beamte nach dem Abschluß der Ausbildung für jeden Tätigkeitsbereich sofort und uneingeschränkt verwendbar sei.

189) Modell Zentrale Verwaltungsschule, S. 21.

190) Lotz, ZBR 1972, 255; ebenso Moderne Verwaltungsbildung Berlin, SKV 1973, 141.

191) So aber Breitenstein, SKV 1974, 45.

192) Quambusch, ZBR 1975, 10.

193) Fick u.a., S. 105.

ist allerdings die Aussage, der gehobene Verwaltungsbeamte müsse "die besonderen Fähigkeiten eines fachlich kompetenten und funktional umstellungsbereiten Verwaltungsspezialisten mit wesentlichen Zügen eines Verwaltungsgeneralisten neueren Typs" verbinden,¹⁹⁴⁾ nicht nur wenig hilfreich sondern eher verwirrend. Ähnlich unsicher drückt sich Steinmann aus, der einerseits ein breiteres berufsfeldbezogenes Fachwissen, gleichzeitig aber auch Methodenwissen fordert.¹⁹⁵⁾

Freilich sind Fach- und Methodenwissen keine unvereinbaren Gegensätze.¹⁹⁶⁾ Methodenwissen kann auch als Fachwissen besonderer Art aufgefaßt werden. Quambusch weist zu Recht darauf hin, daß die Lerninhalte der herkömmlichen Verwaltungsbildung überwiegend fachspezifisch fixiert waren und als eine Fülle von Einzelwissen dargeboten wurden.¹⁹⁷⁾ Es sei daher notwendig, ein rechtskundliches Grundwissen einzuüben, wozu neben der Darstellung exemplarischer Ausprägungen allgemeingültiger Prinzipien die juristische Methodenlehre gehöre.¹⁹⁸⁾ Für die hierbei auftretenden didaktischen Schwierigkeiten liefert allerdings Quambusch selbst den Beweis. Es gelingt ihm nämlich nicht, ein voll- auf befriedigendes Konzept dafür aufzustellen, wie die Methodik mit der reinen Stoffvermittlung in Einklang zu bringen ist. Denn einerseits setzt methodisches Arbeiten Stoffwissen voraus. Andererseits läßt sich aber Stoffwissen mit Hilfe methodischer Kenntnisse besser bewältigen.¹⁹⁹⁾ Das hier - vorläufig - getroffene Ergebnis, daß Grundlagen- und Methodenwissen Vorrang genießen müssen (vgl. auch unten 6.3.5. sowie 8.2.1.) und bei der Abgrenzung der Gebiete des

194) Fick u.a., S. 107.

195) Steinmann, S. 16.

196) Das klingt auch in § 7 Hochschulrahmengesetz an.

197) Quambusch, SKV 1975, 98.

198) Quambusch a.a.O., S. 100. Ebenso H.Müller, ZBR 1976, 44.

199) Quambusch a.a.O., S. 102. - Siehe auch unten 6.3.5.

Verwaltungsrechtes untereinander nochmals aufzugreifen ist, wird bestätigt durch die Feststellung, worauf sich die allgemeinen Qualifikationen des gehobenen Dienstes zu erstrecken hätten: "Das Schwergewicht der Leistungsanforderungen liegt... neben einer Reihe von Kenntnissen auf der Befähigung zu methodischer und systematischer Arbeit", wobei es sich bei den Kenntnissen vorwiegend um solche genereller Art handelt, beispielsweise um das allgemeine Verwaltungsrecht (im Gegensatz zu weiten Teilen des besonderen Verwaltungsrechtes)²⁰⁰⁾. Der Anwärter des gehobenen Verwaltungsdienstes muß mehr als in der Vergangenheit "in der Technik der systematisierenden und analysierenden Arbeitsweise" sowie dem Denken in Zusammenhängen unterwiesen werden,²⁰¹⁾ wobei die Technik der Rechtsanwendung eine besondere Position einnimmt.²⁰²⁾

Einhelligkeit herrscht auch in der Forderung, die Qualifikationen auf wissenschaftlicher Basis zu vermitteln, wobei eine enge Verzahnung von Theorie und Praxis anzustreben sei.²⁰³⁾ Welchem der hierbei vorgeschlagenen oder bereits praktizierten Modelle der Vorzug gebührte, ließe sich freilich exakt erst aufgrund von experimentell-vergleichenden Untersuchungen sagen. Bisher ist jedoch nicht erkennbar, ob es zu derartigen Untersuchungen kommen wird. Aufschluß werden möglicherweise die Berichte zu den einzelnen Experimenten der einstufigen Juristenausbildung bringen, wo die Probleme ähnlich liegen. Allerdings darf von dort nicht allzuviel erwartet werden, da die Neigung besteht, Schwierigkeiten des eigenen Modells zu übersehen oder herunterzuspielen und die - angeblichen - Erfolge um so stärker zu akzentuieren.

200) Doll, SKV 1971, 312, 311. - Siehe hierzu auch unten 8.1.

201) Doll/Jenner, SKV 1969, 61, 65; Quambusch, SKV 1975, 98; Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, S. 6.

202) Metz, ZBR 1972, 321; vgl. auch Fußnote 198.

203) Schwandt, ZBR 1973, 197, 200; Steinmann, S. 1; Kettling, ZBR 1975, 8; Metz, ZBR 1972, 321, 322; derselbe, ZBR 1974, 327; Lotz, ZBR 1972, 226, 227.

6. Kataloge allgemeiner, affektiver (sozialer) und formaler Lernziele und -inhalte der Verwaltungsbildung

6.1. Allgemeine Lernziele und -inhalte

Wenn trotz der oben 5.2. angestellten Erörterung, die die Problematik einer Ausgrenzung aufgezeigt hat, gleichwohl einige allgemeine Lernziele (siehe auch oben 3.2.1.1.) isoliert von beruflichen Verwendungssituationen dargestellt werden, so deshalb, weil neben methodischen auch Praktikabilitätsabwägungen hierfür sprechen: Einmal dürfte es unstrittig sein, daß manche Lernziele und -inhalte nicht nur von vornherein eindeutig einzuordnen sind, sondern auch keinen zwingenden Bezug zwischen allgemeinen und berufsspezifischen Aspekten aufweisen. Damit soll gesagt sein, daß sowohl der allgemeine wie für berufsspezifische Lerninhalte Ausgangspunkte fixierbar sind, von denen aus methodisch sauber weitere (feinere) Ziele und Inhalte entwickelt werden können.

Eng mit dem methodischen Argument ist der praktische Vorteil verbunden: Wird nicht zu stark differenziert (vgl. bereits oben 5.2.), so bleibt die Übersichtlichkeit, die durch eine Trennung der Lernzielarten zunächst gewonnen wird, erhalten. Hierdurch wird eine bessere Diskussionsbasis aufgebaut, als wenn die allgemeinen und berufsfachlichen Lerninhalte in Form eines Konglomerates präsentiert würden.

Das soll freilich nicht heißen, daß der Versuch unternommen wird, ein geschlossenes, taxonomisch geordnetes und axiomatisch gewonnenes System allgemeiner Lernziele und -inhalte zu konstruieren. Vielmehr sollen an dieser Stelle lediglich einige der im Zusammenhang mit der Verwaltungsbildung besonders häufig genannten allgemeinen Lernziele und -inhalte behandelt werden, wobei die formalen (methodenorientierten) Gesichtspunkte sowie die Stellung des Verwaltungsrechts im

Verhältnis zu Nachbarfächern vorläufig ausgeklammert bleiben. Hierbei muß man nochmals der Schwierigkeit gewahr sein, daß "sich allgemeinen Lernzielen nur in gewissem Umfange Lerninhalte zuordnen lassen und ihre Darstellung auf mancherlei sprachliche Schwierigkeiten stößt".¹⁾

6.1.1. Allgemeinbildung

Bereits oben 5.2. wurde die Allgemeinbildung des (zukünftigen) Verwaltungsbeamten als anzustrebendes Lernziel erwähnt. Neben den schon genannten Brinkmann u.a.²⁾ bezieht Breitenstein die Allgemeinbildung "in ihrer Konkretisierung als politische Bildung" als Gegenstand verwaltungswissenschaftlicher Ausbildung in den curricularen Rahmen ein, zumal sich aus der Gesellschaftsorientierung der öffentlichen Verwaltung ein besonderer Anknüpfungspunkt ergebe.³⁾ Freilich begnügt er sich mit einer diffusen, pseudo-sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Explikation dessen, was er unter Allgemeinbildung versteht. Es ist allerdings schwierig, gerade diesem Lernziel durch Zuordnung von Inhalten feste Konturen zu geben. Es kann auch nicht Gegenstand dieser Arbeit sein, hierzu auch nur Diskussionsvorschläge zu liefern. Wichtig erscheint mir in diesem Zusammenhang lediglich die Erkenntnis, daß der Öffentliche Dienst "von dem im Bildungssystem produzierten Qualifikationsangebot" abhängig ist und daß die Verwaltungsbildung (und die Dienstpostenstruktur) "an den generellen Fähigkeiten des rekrutierbaren Personals" ausgerichtet werden muß.⁴⁾ Maßstab für die im (allgemeinen) Bildungssystem produzierten Qualifikationen und die generellen Fähigkeiten ist aber u.a. die Allgemeinbildung. Das darf aber nicht dahin verstanden werden, auf eine (gute) Allgemeinbildung komme

1) Ellwein in Ellwein/Zoll, S. 187.

2) Brinkmann u.a., S. 371.

3) Breitenstein, SKV 1974, 36.

4) v. Behr/Schultz-Wild, S. 18.

es nur als Voraussetzung einer (guten) berufsfachlichen Ausbildung an. Vielmehr ist die im, genauer: vor dem jeweiligen Ausbildungsabschnitt vorhandene Allgemeinbildung zu festigen, zu vertiefen, zu verbreitern, damit sie - neben anderen beabsichtigten Effekten - als Grundlage für die nächste Bildungsphase dient, die sowohl Weiter- wie Fortbildung, aber und vor allem auch berufspraktische Tätigkeit sein kann.

6.1.2. Sozialisation

Verwandt mit dem Lernziel "Allgemeinbildung" ist der Sozialisationsgedanke. Hierunter versteht man, daß im Rahmen eines selbstbewußten Handelns speziell ausgebildete Kräfte, in der Verwaltungsbildung regelmäßig Dozenten und Verwaltungspraktiker, "bewußt versuchen, Teilbereiche eines kulturellen Erbes zu vermitteln, das größtenteils aus verbalen und anderen komplizierten Fertigkeiten und Fähigkeiten besteht", daß sich aber auch "in der täglichen sozialen Interaktion fortwährend Prozesse abspielen, die den Erziehungsprozessen verwandt sind, oft als mehr oder weniger automatisches kulturell-geregeltes Verhalten ablaufen und ihren Einfluß über den ganzen Bereich menschlichen Handelns, Denkens und Empfindens erstrecken".⁵⁾ Gerade der zuletzt beschriebene ungesteuerte Mechanismus erschwert es außerordentlich, dieses Ziel mit Inhalten zu erfüllen. Nach meiner Ansicht kommen hierfür besonders Werthaltungen, Einschätzungen, Beziehungen zu Werten und Normen und ähnliches in Betracht. So meinen Lange und Luhmann, Erleben und Handeln in Organisationen würden durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst und Ausbildung sowie Sozialisation, die sich nach der hier vertretenen Auffassung überlappen und decken können, seien solche Momente neben anderen.⁶⁾

5) Child in Bernsdorf, S. 762.

6) Lange/Luhmann, VerwArch 1974, 146.

Für noch wesentlich bedeutsamer als Lange/Luhmann hält Robinsohn diesen Aspekt, indem er behauptet, daß "die sozialisierende, allgemeinbildende Leistung eines Erziehungswesens auch in ihrem Effekt für Produktivität letzten Endes wahrscheinlich höher anzusetzen (sei) als die spezifisch berufsbildende...".⁷⁾ Brinkmann betrachtet den Sozialisationseffekt, der unter bestimmten Voraussetzungen sogar zum Hauptzweck werden könne, als wichtigste Nebenwirkung der (Fort-)Bildung, da hierdurch ein "gemeinsamer Korpsgeist" bei den Teilnehmern erzeugt wurde, der - weit genug gefaßt - zur Vereinheitlichung und Integration beitragen könne.^{8) 9)}

6.1.3. Personale Selbstverwirklichung

Aus den Grundentscheidungen unserer Verfassung wird die Forderung "nach ausreichenden Voraussetzungen einer personalen Selbstverwirklichung" abgeleitet, wozu u.a. gehöre, daß der einzelne in der Lage sein solle, "sich seiner selbst bewußt zu sein und in eigener Verantwortung sich und seine Umwelt frei zu gestalten".¹⁰⁾ In diese Richtung zielt auch eine Erklärung der Kultusministerkonferenz vom 25.5.1973 zur Stellung des Schülers in der Schule.¹¹⁾ Danach soll die Schule neben der Vermittlung von Wissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten u.a.

- zu selbständigem kritischem Urteil, eigenverantwortlichem Handeln und schöpferischer Tätigkeit befähigen,
- zu Freiheit und Demokratie erziehen,
- ethische Normen sowie kulturelle und religiöse Werte

7) Robinsohn, S. 5. Diesen Standpunkt, ausdrücklich bezogen auf den Vorbereitungsdienst, vertritt auch Lenk, Die Verwaltung 1975, 283.

8) Brinkmann, Speyer Bd. 54, S. 127.

9) Ein solcher Integrations- und Sozialisationseffekt könnte beispielsweise durch die gemeinsame und einheitliche Ausbildung aller Nachwuchsbeamten des höheren Verwaltungsdienstes ausgelöst werden: hierzu Blasius, BWVPr 1975, 100 f.

10) Gutachten Deutscher Beamtenbund, S. 8.

11) Rheinland-Pfalz, GMBL. 1973, 267.

- verständlich machen,
- die Bereitschaft zu sozialem Handeln und zu politischer Verantwortlichkeit wecken,
 - zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten in der Gesellschaft befähigen.

Auch hier handelt es sich vorwiegend um solche Ziele und Inhalte, die dem affektiven Bereich verwandt sind.

6.1.4. Entfaltung der Leistungsfähigkeit

Die personale Selbstverwirklichung ist vorrangig aus der Sicht des Individuums zu begreifen. Sie kann aber nicht so zu verstehen sein, dem Individuum lediglich einen Frei- raum zur Entfaltung eigener Kräfte zu geben, die der ge- sellschaftlichen Einbindung und Sublimierung entbehren. Innerhalb beruflicher Ausbildung personale Selbstver- wirklichung zu fördern, kann nur dann legitim sein, wenn der Bezug der Tätigkeit nicht fehlt. Der einzelne muß "zur Bewältigung von Lebenssituationen" ausgestattet werden; diese Ausstattung geschieht "durch den Erwerb von Qualifikationen und Dispositionen".¹²⁾ Wichtige Lebens- situationen sind aber Konfrontationen in der Berufswelt. In diesem Sinne muß auch eine der vom Beamtenbund genannten "gesellschaftsbezogenen Anforderungen" an die Ausbildung aufgefaßt werden, nämlich die "Entfaltung menschlicher Leistungsfähigkeit", die wie folgt begründet wird:¹³⁾ "Es tritt hinzu, daß die Grundentscheidung für eine leistungs- orientierte Industriegesellschaft die wirtschaftliche Not- wendigkeit nach sich zieht, die Leistungsfähigkeit der

12) Robinsohn, S. 79.

13) Gutachten Deutscher Beamtenbund, S. 9. Bull, S. 292, hält den sozialen Staat, der verpflichtet sei, die besten Bedingungen für die Selbstentfaltung der einzelnen zu schaffen, andererseits auch für berechtigt, in ge- wissem Maße zur Leistungsbereitschaft zu erziehen. Es ist selbstverständlich, daß gerade von dem (auszubildenden) Beamten Leistungsbereitschaft (und -fähigkeit) erwartet werden da , da das Leistungsprinzip als hergebrachter Grundsatz i.S.d. Art 33 Abs. 5 GG gilt: vgl. Hartisch, S. 34 f., 70.

Menschen voll zur Entfaltung zu bringen. Auch die dazu notwendige allgemeine und spezifische Vor- und Ausbildung führt wegen des künftig schnellen Wechsels beruflicher Tätigkeiten und der psychologischen Eigenart des Menschen zu den Anforderungen der Mobilität in der Gesellschaft und der Durchlässigkeit des Bildungssystems".

6.1.5. Demokratieverständnis

Keines der bisher genannten Ziele ist so umstritten und amorph wie das nach Vermittlung von politisch-demokratischem Verständnis. Auch an dieser Stelle kann nicht auf die Diskussion um das Demokratieverständnis eingegangen werden.¹⁴⁾ Die Meinung des Verfassers hierzu ergibt sich aus den Ausführungen oben 4.2.2.

Wertneutral und daher insoweit akzeptabel ist die Vorstellung von Robinsohn, "Situationen personeller, gesellschaftlicher, politischer... Existenz (zu) analysieren und so zu den in ihnen geforderten Qualifikationen (zu) gelangen...".¹⁵⁾ Ebenso zu begrüßen ist die Auffassung, der zukünftige (gehobene) Verwaltungsbeamte solle "Verständnis für den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Hintergrund seines Handelns" aufbringen, die "Struktur unserer ... Gesellschaft und die Probleme seiner unterschiedlichen Rollen" begreifen und bereit sein, "Verantwortung in einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft zu übernehmen und sich insbesondere für die Verwirklichung demokratischer Prinzipien einzusetzen".¹⁶⁾

14) Siehe stellvertretend Zacher, S. 14 ff. sowie von Simson, VVDStRL 29, 5 ff., 38 f.

15) Robinsohn, S. 80.

16) Moderne Verwaltungsbildung Berlin, SKV 1973, 141. Vgl. auch von Simson, VVDStRL 29, 35: Gefährdung der Demokratie durch mangelndes Demokratiebewußtsein.

Bedenklich wird es indessen, wenn als oberstes Lernziel der Verwaltungsbildung die Einübung von Demokratie als "die Fähigkeit zur Selbst- und Mitbestimmung in allen gesellschaftlichen Bereichen" und gleichzeitig die "Demokratisierung des Bildungswesens mit der bewußten Parteinahme auf der Seite der Nicht-Privilegierten" verkündet wird.¹⁷⁾

Im Gegensatz zu Breunig können nach meiner Ansicht "politische Bildungsziele nur durch den Besitz" bzw. auf der Grundlage "gewisser Kenntnisse erreicht werden".¹⁸⁾ Eine politische Betrachtung kann ohne Einbeziehung juristischer Perspektiven nicht fruchtbar sein, d.g. "die Erreichung der...politischen Bildungsziele kann...nicht ohne die Behandlung der Gegenstände des Rechts stattfinden. Auf diesem Gebiet können die juristischen Gegenstände (Staatsrecht, Allgemeines Verwaltungsrecht, Allgemeine Staats- und Verwaltungslehre) durch keine anderen ersetzt werden".¹⁹⁾ Das darf aber nicht davon entheben, das Lernziel "Demokratieverständnis" komplementär zum eigentlichen Rechtsunterricht, etwa über die reine Institutionenlehre hinaus, mit eigenständigen Inhalten zu füllen, die speziell nicht nur auf Kenntnisse, sondern darüber hinaus auf Verständnis, innere Annahme, Bereitschaft zum aktiven Nachvollziehen gerichtet sind.

6.1.6. Mündigkeit

Ähnlich der Absicht, dem Auszubildenden den Gehalt und die Möglichkeiten demokratisch-politischen Verhaltens nahezubringen, ist das Ziel zu interpretieren, ihn zu einem mündigen Staatsbürger und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung zu machen.²⁰⁾ Denn Mündigkeit ist nicht er-

17) Breunig, SKV 1974, 328. Gleichheit ist nicht das Gegenprinzip zu Freiheit, sondern zu Privilegien. Hieraus fließt auch der Anspruch auf Herstellen und Bewahren gleicher Bildungschancen: Kriele, VVDStRL 29, 61. Der Staat darf aber damit nicht eine Klasse Privilegierter schaffen.

18) Brand, S. 67.

19) Brand, S. 103.

20) Breitenstein, SKV 1974, 36.

reichbar, "ohne Einsicht in die Bedingungen sozialen Lebens und politischen Handelns...".²¹⁾ Durch die Ausbildung sollen entwickelt werden "gestaltende Fähigkeiten samt der Bereitschaft, positiv mitzuwirken und Gefahren zu begegnen".²²⁾ Anders, aber gleichermaßen treffend hat dies Robinsohn so ausgedrückt: "... hiermit verbunden ist die Aufgabe einer Erziehung zur W a h l - im Konsum, in der Gestaltung familiären und gesellschaftlichen, in der Umgestaltung staatlichen Lebens, in der Verwendung der Freizeit, kurz: Erziehung zur Fähigkeit, Ziele und nicht nur Mittel zu wählen".²³⁾

Anlässlich der Neuordnung der Ausbildung für den gehobenen Verwaltungsdienst in Baden-Württemberg durch Einführung des obligatorischen Besuches der Fachhochschule ist dies zwar etwas verschwommen und vielleicht mehr zufällig, aber nicht weniger aussagekräftig wie folgt formuliert worden:²⁴⁾ "Die Ausbildung hat... die Aufgabe, Beamte heranzubilden, die nach ihrer Persönlichkeit sowie nach ihren allgemeinen und fachlichen Kenntnissen und Fähigkeiten zur selbständigen Wahrnehmung der Aufgaben des gehobenen Verwaltungsdienstes geeignet und vielfältig verwendbar sind. Bewußt wird dabei die Förderung der Persönlichkeit angesprochen, um einen verantwortungsbewußten Staatsbürger heranzubilden, der im demokratischen Staat durch seinen Beruf mit der Repräsentanz des Staates beauftragt ist; ... die staatsbürgerliche Bildung und das Verständnis für staats- und verwaltungspolitische und soziologische Fragen und Probleme der Verwaltungsorganisation der Auszubildenden (sind) besonders zu fördern...".

21) Robinsohn, S. 18.

22) Ellwein in Ellwein/Zoll, S. 177.

23) Robinsohn, S. 17.

24) Hummel, ZBR 1973, 267.

6.1.7. Fähigkeit zur Partizipation

Auch bei diesem Einzel-Lernziel ist der Querverbund zu anderen allgemeinen Lernzielen unverkennbar. Möglicherweise lassen sich diese singulären Erscheinungen sogar auf eine gemeinsame oberste Norm zurückführen, oder vielleicht sind sie nur je verschiedene Aspekte desselben Phänomens.

Partizipation kann sowohl wertneutral-technokratisch wie auch ideologisch untermauert gesehen werden. Ohne diese Frage hier vertiefen zu wollen, verweise ich auf die Ausführungen zu 4.2.2. und 4.2.5., aus denen hervorgeht, daß ich wegen der mit der abweichenden Auffassung verbundenen Gefahren für die demokratisch-repräsentativen Institutionen eher der technokratischen Sichtweise zuneige. Ich folge allerdings auch Ellwein,²⁵⁾ der Partizipation als "selbstverständliche und unbestrittene demokratische Norm" aus dem "Grundgesetz und vor allem aus dessen Grundrechtsteil" herleitet und der auf folgendes hinweist: "Wer 'mitwirkt' (partizipiert), befindet sich... nie allein. Neben der Steigerung eigener, individueller Fähigkeiten ordnet sich dem obersten Lernziel der Partizipation unbedingt das weitere Lernziel ein, die Fähigkeit zur Kommunikation zu erweitern... In Zusammenhang mit der Partizipation geht es entscheidend um die aktive Teilnahme an der Kommunikation und damit um Fähigkeiten, die man bislang im Sozialisationsprozeß nicht besonders gefördert hat".

Eine vorzügliche Untersuchung der Partizipations-Problematik hat Hartisch²⁶⁾ vorgelegt, der - im Gegensatz zu den meisten anderen Diskussionsbeiträgen zu dieser Thematik - die verfassungsrechtlichen Aspekte nicht nur nicht ausklammert, sondern in das Zentrum seiner Überlegungen rückt. Daher darf es nicht verwundern, wenn Hartisch zu differenzierten

25) Ellwein in Ellwein/Zoll, S. 180.

26) Hartisch, S. 41, 57, 68, 71 ff., 75 ff., 101, 107, 123, 139, 141.

Lösungsergebnissen gelangt, die zwar keineswegs die Notwendigkeit von Teilnahme in ihren vielfältigen Gestalten leugnen, aber nie den Bezug zu den Aussagen des Grundgesetzes mit ihren (repräsentativ-)demokratischen, rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Leitsätzen verlieren. Daß Hartisch darüber hinaus - ebenfalls unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten - aus dem Leistungsprinzip des Staates, insonderheit der Verwaltung, Einschränkungen und Verbote der Partizipation - je nach Art der zu bewältigenden Aufgabe -²⁷⁾ folgert, belegt nur den Wert seiner Arbeit.

Auch Zoll bleibt noch innerhalb dieses Rahmens, wenn er die Fähigkeit zur Partizipation in Beziehung zu der "Möglichkeit und Bereitschaft zum lebenslangen Lernen" bringt und auf die Vermittlung von Fähigkeiten abstellt, "welche die Grundlage nicht nur für das Studium, sondern für Lernprozesse schlechthin bilden".²⁸⁾ Mit Einschränkung zu folgen ist auch der weiteren Forderung von Zoll nach Beteiligung (siehe oben 4.2.2.) der Studierenden "an der Planung, Kontrolle und Revision der Curricula" und nach Veranstaltungsformen, die "selbst wieder zu Partizipation befähigen sollen".²⁹⁾ Nicht zu billigen ist indessen vom hier vertretenen Ausgangspunkt aus das bereits an andere Stelle (6.1.5.) zitierte Postulat von Breunig, gemäß den hessischen Rahmenrichtlinien zur Gesellschaftslehre müsse oberstes Lernziel die Befähigung zur Selbst- und Mitbestimmung in allen gesellschaftlichen Bereichen, zur "optimalen Teilhabe des einzelnen an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen" sein.³⁰⁾ Breunig fragt

27) Hartisch, S. 142 f., bringt als Beispiel eines relativen Partizipationsverbotes die staatlichen Prüfungsentscheidungen, bei denen es integrierend auf den Sachverstand (der Prüfer) ankommt. Ähnliches muß - wenn auch eingeschränkt - für die mit Prüfungen untrennbar verbundene, wenn auch vorgelagerte Auswahl von Ausbildungs- und damit Prüfungsinhalten gelten (siehe auch oben 4.2.).

28) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 22.

29) Zoll a.a.O.

30) Breunig, SKV 1974, 328. Bedenklich auch Dillkofer/Kuhlmann in Ellwein/Zoll, S. 81, die von einer "partizipatorischen Demokratievorstellung" ausgehen.

demnach: Qualifiziert der jeweilige Unterrichtsinhalt die Lernenden zur Selbst- und Mitbestimmung? Hemmt der jeweilige Unterrichtsinhalt Selbst- und Mitbestimmung? Hier wird nicht nur eine grundsätzlich notwendige Verklammerung zwischen allgemeinen und berufsspezifischen Lerninhalten hergestellt, sondern eine totale Überlagerung der speziellen durch die allgemeinen Lerninhalte, die damit zu einer konturlosen Masse, in der Hand des Lehrenden aber u.U. zu einer gefährlichen Waffe werden.³¹⁾ In der Verwaltungsbildung wird dann nicht mehr gelehrt und gelernt, unter welchen Umständen ein Verwaltungsakt erlassen werden darf, soll oder muß, sondern die Institution wird "hinterfragt", was immer das sein mag.³²⁾

Richtig ist allerdings die von Breunig in diesem Zusammenhang vorgetragene Erkenntnis, daß die herkömmliche Verwaltungsbildung zu einseitig stofforientiert war (ist). Das ist aber keine Folge antidemokratischer Haltungen der Verfasser von Stoff-, Lern- und Unterrichtsplänen und Stundentafeln, sondern ein Resultat der Verkennung pädagogischer Gebote in der Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes, in der bisher infolge einer Vielzahl von Spezialfächern und zeitlicher Gedrängtheit "ein oberflächliches, ganz vorwiegend klausur- und examenorientiertes Lernen" gefordert wurde.³³⁾

6.1.8. Befähigung zur Emanzipation

Vorsichtig meinen Brinkmann u.a., legitimes Teilziel einer Berufsausbildung könne Emanzipation sein, das mit dem Ziele

31) Solche Bedenken hegt auch die Minderheit der Bremer Juristenkommission: vgl. Einstuf. Juristenausbildung Bremen, S. F 2.

32) Zu weitgehend auch v. Behr/Schultz-Wild, S. 20, 132, die insbesondere dem öffentlichen Dienst gesellschaftspolitische Ziele wie den "Anspruch der Beschäftigten nach Selbstverwirklichung in der Arbeit" und "Teilnahme an Entscheidungen über Planung und Gestaltung der Arbeit" zuweisen, so als ob dies nicht unter Berücksichtigung anderer Aspekte eine allgemeine, auch außerhalb des öffentlichen Dienstes legitime Wunschvorstellung nach Humanisierung der Arbeitsbedingungen wäre.

der Vorbereitung des Lernenden auf die Arbeitsanforderungen verbunden werden könne.³⁴⁾ Breitenstein hält das Ziel des mündigen Bürgers, "der seine demokratischen Grundrechte kritisch wahrnimmt", für das "zentrale emanzipatorische Element der Bildungspolitik" offenbar auch innerhalb der Verwaltungsbildung, da der mündige Beamte "das Pendant zum mündigen Bürger darstellen" müsse.³⁵⁾ Verwandte Gedankengänge finden sich in der Berliner Arbeitsfelduntersuchung,³⁶⁾ an der Breitenstein mitgewirkt hat: "Die Ausbildung zum gehobenen allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst soll somit den Studenten diejenigen gesellschaftsbezogenen Bildungsinhalte vermitteln, die den emanzipatorischen Tendenzen der allgemeinen Bildungspolitik entsprechen... Gesellschaftsbezogene und tätigkeitsbezogene Bildungsinhalte bilden keine voneinander grundsätzlich zu trennenden Elemente der Curriculumentwicklung... Für keine der an der verwaltungswissenschaftlichen Ausbildung beteiligten Disziplinen ist es... möglich, klar zwischen Gesellschafts- und Tätigkeitsbezug zu differenzieren". Auch hier wird die Gefahr der Vermengung sichtbar, die indessen zugegeben bei einer Ausbildung auf staatliche Tätigkeit tendenziell größer ist als bei jedem anderen (Aus-)Bildungsbereich.

Das kommt plastisch zum Ausdruck im Bereich der Kommission für die einstufige Juristenausbildung in Bremen,³⁷⁾ dort allerdings nicht als Gefahr, sondern als Chance verstanden: Der Gesetzentwurf (zur einstufigen Juristenausbildung) soll "eine inhaltliche Ausbildungsreform ermöglichen, von der auch Auswirkungen für Berufspraxisveränderungen und Anstöße für

33) Quambusch, ZBR 1975, 11.

34) Brinkmann u.a., S. 371.

35) Breitenstein, SKV 1974, 36.

36) Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 136 f.

37) Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 4.

eine Wissenschaftsreform erwartet werden. In diesem Sinne versteht sich die Bremer Juristenausbildungsreform als emanzipatorisch, als ein Versuch, über die Reform der Berufspraxis von Juristen zu einer Verbesserung der menschlichen (sozialen) Lebensverhältnisse beizutragen".

Wie Emanzipation praktiziert werden kann (und soll), ist beispielsweise bei Schulz nachzulesen, der u.a. von der "Befreiung vom herrschenden sozialen Kontext zur Orientierung der wissenschaftlichen Arbeit an der Humanisierung der sozialen Beziehungen"³⁸⁾ (wobei gegen letzteres nichts einzuwenden wäre), von dem "Versuch, Unabhängigkeit von den Instanzen zu stärken",³⁹⁾ von der "emanzipatorischen Interpretation der Intentionalität des Unterrichts", der "Politisierung der Konzeption",⁴⁰⁾ der "emanzipatorischen und solidarischen Kompetenzförderung", die "ohne eine Parteinahme für die Benachteiligung und zugleich eine Problematisierung des sozialen Systems, das sie benachteiligt, undenkbar" sei,⁴¹⁾ spricht und an anderer Stelle die öffentliche Schule als "Agentur der Sozialisation... zur Perfektionierung des Zwanges zu abhängiger Arbeit und abhängigem Konsum"⁴²⁾ und die Unterrichtenden als "Fachleute für die Förderung gesellschaftlich erforderlicher Kompetenz, gesellschaftsrelativierender Emanzipation, gesellschaftsverändernder Solidarität"⁴³⁾ apostrophiert.

Abschließend zu diesem Komplex sei daher Brinkmann⁴⁴⁾ zitiert, dessen Standpunkt insoweit mit dem hier eingenommenen übereinstimmt: "Wird der Arbeitende durch die Erfüllung der

38) Schulz, S. 160. Wie hier kritisch: Bauer, S. 85 ff.

39) Derselbe, S. 167.

40) Derselbe, S. 168.

41) Derselbe, S. 170.

42) Derselbe, S. 156.

43) Derselbe, S. 157.

44) Brinkmann, Speyer Bd. 54, S. 134.

Berufsanforderungen nicht verkrüppelt? Wenn behauptet wird, daß der Beruf dies grundsätzlich bewirke, dann steht dahinter ein dualistisches Weltbild, das ich nicht teile. Der Mensch hat ein Bedürfnis auch nach sinnvoller Arbeit, und wenn ihm das Berufssystem solche abverlangt, dann ist das ein großer Beitrag zu einem menschenwürdigen Leben. Wenn behauptet wird, daß jede Berufstätigkeit innerhalb eines kapitalistischen Wirtschaftssystems den Menschen an seiner Selbstverwirklichung hindere, dann steht dahinter die monomanische Auffassung,⁴⁵⁾ alle Übel der Welt seien von einer einzigen Ursache bewirkt worden, dem Privateigentum an Produktionsmitteln, eine Auffassung, die - wie alle anderen monokausalen Erklärungsversuche sozialer Phänomene auch - einer ernsthaften Prüfung nicht standhält".

6.2. Affektive (soziale) Lernziele und -inhalte der Verwaltungsausbildung

Es ist schwierig, affektive Lernziele zu isolieren, die sich ausschließlich auf das Verwaltungsrecht beziehen. Diese Lernzielgruppe erstreckt sich vielmehr namentlich auf solche (erwünschte) Verhaltensweisen, die den Menschen vor allem als personales Wesen betreffen. In der vorliegenden Arbeit werden nachfolgend affektive (soziale) Lernziele zusammengestellt, die entweder in einem engen Zusammenhang zu kognitiven Lernzielen stehen oder durch Inhalte des Verwaltungsrechtes vermittelt werden können oder fächerübergreifende Bedeutung haben. Hierbei wird sich - insbesondere unter dem letztgenannten Aspekt - zeigen, daß die affektiven Lernzielen teilweise mit den allgemeinen Lernzielen (6.1.) übereinstimmen. Ebenso ist eine Affinität zwischen affektiven und formalen Lernzielen (siehe unten 6.3.) unverkennbar. Ich sehe hinsichtlich dieser Verwandtschaft den Unterschied

45) Schwarz, S. 43, weist darauf hin, daß auch marxistisch orientierte Anhänger der emanzipatorischen Pädagogik mitunter nicht umhin kommen, die Notwendigkeit des wissenschaftlichen Pluralismus anzuerkennen.

darin, daß bei den affektiven Lernzielen der emotionale Aspekt überwiegt oder betont wird, während die formalen Lernziele durch die intellektuelle Komponente akzentuiert sind.

6.2.1. Beobachtung, Diagnose, Information

Getreu der emotionalen Sicht ist hiermit nicht die Fähigkeit, sondern die Bereitschaft zu Beobachtung, Diagnose und Information gemeint. So beklagen etwa Moths/Wulf-Mathies,⁴⁶⁾ der Arbeits- und Verhaltenskodex der Beamten sei "nicht auf die Honorierung von Informationsbereitschaft....abgestellt". Eine größere Durchlässigkeit müsse "für mehr Information auf allen Ebenen sorgen".⁴⁷⁾ Die Berliner Arbeitsfelduntersuchung nennt ausdrücklich als eine berufsspezifische Sozialform des Verhaltens in der öffentlichen Verwaltung Beobachtung und Diagnose,⁴⁸⁾ während Doll - allgemeiner - die Aufnahmebereitschaft anführt.⁴⁹⁾

Die genannten Verhaltensanforderungen spielen im verwaltungsrechtswissenschaftlichen Bereich eine Rolle vor allem bei der Sachverhaltsermittlung sowie bei der Verfolgung juristischer Datenveränderungen (Änderungen bei Normen, Rechtsprechung, Verwaltungsanordnungen, wissenschaftlichen Lehrmeinungen). Der Verwaltungsbeamte muß ständig dafür offen sein, diese Entwicklung zu beobachten und zu diagnostizieren sowie die anfallenden Daten zu sammeln, zu ordnen und zu speichern, damit sie bei Bedarf abrufbereit sind. Das könnte während der Ausbildung beispielsweise dadurch gefördert werden, daß Sachverhalte ausgegeben werden, die nur in Ver-

46) Moths/Wulf-Mathies, S. 80.

47) Moths/Wulf-Mathies, S. 83, die - zutreffend - darauf hinweisen, daß dies (auch) eine Frage der Organisations- und Beförderungsstruktur der Verwaltung ist.

48) Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 16.

49) Doll, SKV, 1971 309. Siehe auch Moderne Verwaltungsbildung Berlin, SKV 1973, 141.

bindung mit anderweitig, z.B. aus Presse, Funk, Unterricht, Lehrbüchern, Fachzeitschriften gewonnenen Informationen verständlich und damit lösbar sind.⁵⁰⁾ Außerdem könnten - allerdings nicht stets - Klausuraufgaben gestellt werden, die mit überdurchschnittlichem Erfolg nur dann bearbeitet werden können, wenn der Verfasser neuere Gerichtsentscheidungen kennt. Dasselbe läßt sich mit der Ausgabe kurzfristig zu bearbeitender Vorträge oder - schriftlicher - Stellungnahmen zu aktuellen Themen praktizieren.

6.2.2. Kommunikation und Kooperation

Auch hier ist wieder nicht die Fähigkeit, sondern die Bereitschaft gemeint, die trotz der Qualifikation zu kommunizieren und zu kooperieren, nicht vorhanden sein muß. Das ist im übrigen nicht unbedingt eine Folge menschlicher Schwäche, sondern oft das Resultat dessen, daß solche Verhaltensweisen nicht belohnt werden. Kommunikation und Kooperation, zwischen denen keine Art-, sondern nur graduelle Unterschiede bestehen, werden in der Berliner Arbeitsfelduntersuchung ausdrücklich als an den Mitarbeiter der Verwaltung zu stellende Verhaltensanforderungen aufgeführt.⁵¹⁾ Hierbei geht es - aus verwaltungsrechtlicher Sicht - einmal darum, wesentliche Informationen nicht nur selbst zu speichern, sondern auch an Mitarbeiter, unabhängig von deren hierarchischer Stellung, weiterzugeben.⁵²⁾ Dabei kann es sich

50) Das wurde vom Verfasser an der Fachhochschule Stuttgart - mit allerdings zunächst nur mäßigem Erfolg - versucht bei der im BWVPr 1975, 281 ff. abgedruckten Klausur (Ausbildung und Aufstieg).

51) Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 16. Das Modell Hannover, S. 38, nennt die Kooperationsbereitschaft. Siehe auch Moderne Verwaltungsausbildung Berlin, SKV 1973, 141; Dillkofer/Kuhlmann in Ellwein/Zoll, S. 54 sowie Ellwein a.a.O., S. 175.

52) Während meiner Tätigkeit als Referent einer Mittelbehörde hat mir einmal ein Kollege vorgeworfen, ich "versorgte" meine Sachbearbeiter zu gut mit Informationen (es waren vor allem einschlägige Gerichtsentscheidungen). Hierdurch gehe der Informationsvorsprung des Juristen vor seinem Sachbearbeiter verloren.

wiederum sowohl um Daten tatsächlicher Art, die zur Erhellung von Sachverhalten relevant sind, als auch um Normen, Entscheidungen u.ä. handeln. Ferner ist der weite Bereich - juristischer - Zusammenarbeit angesprochen. Er kann beispielsweise in Arbeitszerlegung (Spezialisierung) bestehen, wobei gerade in solchen Fällen dem Informationsaustausch besondere Bedeutung zukommt. Erfasst ist aber vor allem die innerhalb der Verwaltung auf mannigfache Weise anzutreffende (und notwendige) "Teamarbeit", sei es zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern oder auf gleicher Ebene, sei es aber auch zwischenbehördlich. Zu denken ist hierbei an die vielfach auch normativ oder durch Verwaltungsvorschrift angeordneten Formen der Kooperation wie: Anhören, Einvernehmen oder Benehmen herstellen, Stellungnehmen, Unterrichten, Vorschlagen, Beantragen, Zustimmen, Mitzeichnen, Amtshilfeleisten; aber auch Zusammenarbeiten (mitunter Entscheiden) in Ausschüssen, Räten, Kommissionen, Beiräten, Stäben oder sonstigen Kollegien oder gar in Kollegialorganen.

Der Wille zu Kommunikation und Kooperation kann vorzüglich auch anhand verwaltungsrechtlicher Inhalte eingeübt und verstärkt werden.⁵³⁾ In Betracht käme beispielsweise die Lösung schwieriger Fälle durch Gruppenarbeit oder das Entwerfen einer Norm (z.B. Gesetz, Gesetzesentwurf, Polizeiverordnung) in Gemeinschaftsarbeit, möglichst noch mit verteilten Rollen. Daneben bieten sich selbstverständlich "überkommene" Formen der Ausbildung an, wie vor allem die Diskussion und das gemeinsame - mündliche - Erarbeiten während des Unterrichts, das Kollegium und das Seminar.

53) Sader u.a., S. 59: "Wissenschaft ist auf Kommunikation angewiesen. Jeder Student sollte daher schon frühzeitig in seinem Studium veranlaßt werden, wissenschaftliche Kommunikation praktisch zu üben. Dies sollte für alle Studiengänge gelten". Aber auch, S. 60: "Beim gewöhnlichen Wissenserwerb sollte der Schwerpunkt auf der Einzelarbeit liegen. Auch bei der geistigen Durchdringung komplexer Sachverhalte liegt der zeitliche Schwerpunkt zunächst zweckmäßigerweise auf der Einzelarbeit, während beim Lösen vielschichtiger Probleme die Arbeit in der Kleingruppe häufig überlegen ist".

6.2.3. Fragehaltung, Kritikbewußtsein, Problemlösungsverhalten, Kreativität

Hier geht es ebenfalls nicht um intellektuelle Eigenschaften, sondern um Aufgeschlossenheit für dieses Verhalten. Für erforderlich gehalten werden diese Charaktermerkmale beispielsweise im Modell Hannover⁵⁴⁾ und im Bericht der Hamburger Arbeitsgruppe "Einstufiger Juristenausbildung".⁵⁵⁾ Dabei stehen Elemente im Vordergrund, die gerade für rechtswissenschaftliches Arbeiten konstituierend sind, wenn man einmal von der Kreativität für den "durchschnittlichen" Verwaltungsbeamten absieht. Der Rechtsanwender muß eine Fragehaltung sowohl gegenüber dem ihm bekannt gewordenen Sachverhalt, aber auch gegenüber bisher routinemäßig praktizierten Lösungsversuchen einnehmen. Er hat hierbei ständig zu prüfen, ob sein Handeln sich noch in Übereinstimmung mit den Normen und den hinter ihnen stehenden Wertentscheidungen befindet. Seine Kritikbereitschaft ist freilich zu kanalisieren durch das Bewußtsein, daß seiner Fragehaltung Grenzen gesetzt sein müssen. So darf sein Problemlösungsbewußtsein nicht das Ausmaß annehmen, die in legalen Verfahren zustandegekommenen Entscheidungen (normativer, justitieller oder administrativer Art) ständig "hinterfragen" zu wollen. - Bereitschaft zu Kreativität ist vor allem dann von ihm zu erwarten, wenn er vor neuen, überraschenden Situationen steht, wenn beispielsweise ein Fall auftritt, der außerhalb des Verwaltungsalltages liegt, wenn grundlegend neue Gesetze erlassen werden oder wenn - etwa infolge von Grundsatzentscheidungen - Bestimmungen anders als in der Vergangenheit ausgelegt und angewendet werden müssen.

54) Modell Hannover, S. 38, wo es heißt: "Bereitschaft zu Problemlösungen (Kreativität)".

55) Hamburger Juristenausbildung, S. 22. wo zusätzlich von kreativem forschenden Lernverhalten gesprochen wird.

Dem kann in der Ausbildung dadurch Rechnung getragen werden, daß neben dogmatischen auch rechtspolitisch orientierte Aufgaben gestellt werden. So könnten Normentwürfe oder Stellungnahmen hierzu - aus verschiedener Perspektive - erarbeitet werden. Ferner wäre an Aufgaben zu denken, die Alternativlösungen enthalten müssen, etwa wenn der Sachverhalt variiert wird oder in bestimmten Punkten offen bleibt oder wenn - hypotetisch - je unterschiedliche Normen anzuwenden wären. Aber auch "normale" Fallaufgaben könnten - abwechselnd mit "Routine"-Arbeiten, die keinesfalls vernachlässigt werden dürfen - ihre Schwerpunkte weniger in strikter Rechtsanwendung, sondern im Aufgreifen und Behandeln problemorientierter Themen haben, wozu vor allem der Umgang mit Ermessensvorschriften, unbestimmten Rechtsbegriffen, aber auch mit Verfassungsgrundsätzen gehören dürfte. Darüber hinaus käme die Anwendung solcher Rechtsvorschriften in Betracht. Die vor einem gesellschaftspolitischen Hintergrund zu interpretieren sind. Hierfür scheinen mir Fallgestaltungen wie beispielsweise die Entlassung eines Beamten auf Probe, Versagung von Sozialhilfe in besonderen Lebenslagen, Ausweisung eines Ausländers, Versagung der Einbürgerung, Ablehnung des Antrages auf Erlaß von Abgaben, zwangsweise Aufhebung eines Mietverhältnisses in einem Sanierungsgebiet, geeignet zu sein.

Die Bereitschaft zu Fragehaltung und Problembewußtsein kann (und muß) durch den Lehrenden auch dadurch gefördert werden, daß dieses Verhalten bei der Bewertung von Aufgabenlösungen belohnt wird, sofern die Aufgabenstellung hierzu Veranlassung gibt. Problemlösungsbewußtsein und -verhalten ist zweifelsfrei sowohl für den Auszubildenden wie auch für den im Beruf Tätigen riskanter als ein Verharren und Festhalten an gesicherten Grundlagen und -sätzen. Hier bewahrt sich die Feststellung von Lange/Luhmann, daß neben der Wissensvermittlung die Vorbereitung auf die relevanten Unsicherheiten der Berufsausübung eine wesentliche Funktion der Ausbildung ist.⁵⁶⁾

56) Lange/Luhmann, VerwArch 1974, 113.

6.2.4. Leistungsbereitschaft

Unter 6.1.4. ist als ein allgemeines Lernziel die Entfaltung der Leistungsfähigkeit vorgestellt worden. Bereits an dieser Stelle ist aufgezeigt worden, daß ein Staat, der seinen Bürgern die Entfaltung ihrer personalen Selbstverwirklichung ermöglicht, wenn nicht garantiert, auch legitimiert ist, von ihnen zu erwarten, daß sie ihre Leistungsfähigkeit entwickeln.

Nach Pippke⁵⁷⁾ hat die Leistung von Einzelpersonen zwei Dimensionen: die Leistungsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft. Leistungsfähigkeit besteht dann, wenn der Inhaber einer Position den Anforderungen dieser Stelle auf Grund seiner Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten gewachsen ist. Die Leistungsbereitschaft ist nicht unmittelbar an bestimmte Anforderungen (eines konkreten Arbeitsplatzes) gebunden, "sondern besteht in dem Willen überhaupt Anforderungen irgendwelcher Art zu erfüllen". Nicht vertieft werden kann hier, daß - wie Pippke zutreffend hervorhebt - der Einzelbeitrag einer Person zum Organisationsergebnis neben der Abhängigkeit von weiteren Faktoren eine Funktion dieser beiden Variablen ist, wobei es m.E. eine wechselseitige, freilich kaum isolierbare Kausalität zwischen diesen beiden Variablen geben dürfte.

Das muß noch mehr für denjenigen gelten, der seine Arbeitskapazität in den Dienst des Staates stellt,⁵⁸⁾ der seinerseits kraft seiner Fürsorgepflicht seinen angemessenen Unterhalt garantiert. So wird für die Verwaltungsbildung Berlin u.a. ausdrücklich gefordert, daß der Student bereit sein müsse, "sich für eine Leistungssteigerung der Verwaltung

57) Pippke, S. 29 f.

58) Ein "Formalziel" jeder Organisation, also auch der öffentlichen Verwaltung, ist ihre Leistungsfähigkeit. Leistungsfähigkeit der Verwaltung ist dann gegeben, wenn sie ihre (regelmäßig vom Gesetzgeber gestellten) Aufgaben mit möglichst geringem Faktoreinsatz bewältigt. Das hängt nicht zuletzt vom Faktor "Personal" ab: vgl. Pippke, S. 17 f.

unter Beachtung größtmöglicher Bürgernähe... einzusetzen".⁵⁹⁾ Moths/Wulf-Mathies⁶⁰⁾ weisen allerdings zutreffend darauf, daß der Leistungsbegriff verschieden interpretiert werden kann und innerhalb des Verwaltungspersonals auch unterschiedlich aufgefaßt wird. Man kann die Leistungen "modern" verstehen und in die Nähe von Produktion, "out-put", Effizienz, stellen oder aber eher traditionell mit Pflichterfüllung in Verbindung bringen und damit mehr Korrektheit, Treue, Ergebenheit, Sparsamkeit u.ä. meinen.

Nicht erst Banner, dieser freilich deutlich, hat darauf aufmerksam gemacht, daß nicht einfach "Konzepte auf den öffentlichen Dienst übertragen werden" können, "die in der Wirtschaft entwickelt wurden und nur in gewinnorientierten Unternehmungen anwendbar sind".⁶¹⁾ Deshalb ist auch Vorsicht gegenüber solch undifferenziert und unspezifiziert vorgetragenen Forderungen angebracht, der Beamte müsse zur Leistung bereit sein. Hier wäre es zweckmäßiger, einzelne Leistungsanforderungen zu konkretisieren. So kämen etwa in Betracht, der Beamte müsse wie folgt handeln: sparsam, wirtschaftlich,⁶²⁾ effizient,⁶³⁾ zügig, pünktlich, zweckmäßig, rechtmäßig, unparteiisch, gerecht. Es hängt auch stark von der dem Beamten später gestellten Aufgabe, also von seinem Tätigkeitsfeld ab, welche der Eigenschaften vorrangig erwünscht sind. Daher wäre es nicht rational, bereits in der Ausbildung insoweit Prioritäten zu setzen.

59) Moderne Verwaltungsausbildung Berlin, SKV 1973, 141. Doll, SKV 1971, 309 nennt u.a. die "Bereitwilligkeit zu reagieren"; das stellt natürlich nur einen kleinen Ausschnitt aus der umfassenderen Bereitschaft, Leistungen zu erbringen dar.

60) Moths/Wulf-Mathies, S. 25 f.

61) Banner, Der Städtetag 1975, 75 f.

62) Siehe § 6 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz sowie Moths/Wulf-Mathies, S. 80.

63) Hierbei handelt es sich um Ziele der Verwaltung, die - wie auch weitere der noch angeführten Handlungsmaximen - oft nicht gleichzeitig verwirklicht werden können, also mitunter in Zielkonflikten untereinander stehen: siehe hierzu Rave, ÖVD 1974, 60 f. sowie vor allem Derlien, Die Verwaltung 1974, 1 ff.

Im verwaltungsrechtlichen Studium könnte zur Förderung der Bereitschaft zur Verwirklichung der genannten Ziele durch eine Vermittlung der Kenntnisse über die einschlägigen Vorschriften (z.B. § 6 Haushaltsgrundsätzegesetz, § 35 Beamtenrechtsrahmengesetz), durch Deutlichmachen der disziplinar- und haftungsrechtlichen Folgen bei Nichterfüllung der Pflichten, aber auch durch Belohnung entsprechenden Verhaltens während der Ausbildung (exakte Falllösung, fristgerechte Lösung von Aufgaben, äußerlich übersichtlich angelegte Arbeitsleistungen) beigetragen werden.

6.2.5. Bürgernähe, humanes Verhalten

Die Notwendigkeit bürgernahen Verhaltens wird häufig in Zusammenhang mit den unter 6.2.4. diskutierten Zielen erörtert.⁶⁴⁾ Luhmann/Mayntz erwähnen die "Beziehungen zum Publikum" bei ihren Untersuchungen zum Berufsethos im öffentlichen Dienst.⁶⁵⁾ Während die "Bürgernähe" publikumsgerichtet ist, enthält die Forderung nach humanem Verhalten⁶⁶⁾ eine weitere Dimension, nämlich gegenüber Mitarbeitern und hierarchisch Unterstellten.

Bürgernahes und humanes Verhalten gegenüber den Mitarbeitern verträgt sich indessen nicht immer mit anderen für wichtig gehaltenen (Staats- und Ausbildungs-) Zielen. Jedenfalls der betroffene Bürger wird einen gegen ihn gerichteten rechtmäßigen Eingriff nicht für bürgernah oder gar human halten. Der Beamte handelt sicher sparsam und (betriebs-)wirtschaftlich, wenn er die Ausfüllung eines komplizierten Antragsvordruckes und das Beibringen von Unterlagen von dem Bürger verlangt; bürgernah muß das nicht sein. Bürgernah könnte er sich aber gerade in dem geschilderten Falle verhalten,

64) Vgl. Moderne Verwaltungsausbildung Berlin, SKV 1973, 141.

65) Luhmann/Mayntz, S. 352 sowie S. 337, wo von einem Erkenntnis der Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung zum Dienst am Publikum die Rede ist.

66) Breitenstein, SKV 1974, 42.

wenn er seine begrenzte Arbeitskapazität dazu nutzte, dem sozial und geistig schwächeren Bürger diese Arbeit abzunehmen, ohne dies beim potenten Bürger zu tun. Ob das wiederum rechtmäßig wäre, lohnte immerhin eine Diskussion. Human ist es sicherlich, einem Arbeitsunwilligen Sozialhilfe zu gewähren. Ob dies aus der Sicht der arbeitenden Bevölkerung bürgernah ist, muß bezweifelt werden. Nach meiner Auffassung handelt der einzelne Beamte (und damit die Verwaltung) dann bürgernah, wenn er zügig, vor allem aber rechtmäßig arbeitet und entscheidet und hierbei unter Beachtung der Sozialstaatskomponente die ihm zugestandenen Freiräume, z.B. beim Ermessen, unter angemessener Wahrung der Belange des einzelnen nutzt. Hier liegt ein weites Feld gerade der verwaltungsrechtlichen Ausbildung, da dem Studierenden insbesondere beim Herstellen der Bezüge zum Verfassungsrecht nahegelegt und sichtbar gemacht werden kann, in welcher Weise und wann den legitimen Interessen des Bürgers Vorrang vor Gründen des Gemeinwohls gebührt. Ausbildungsgegenstand könnte insoweit die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes vor allem zu den Leistungsgrundrechten, zur Sozialstaatsklausel und zum Übermaßverbot sein.

6.2.6. Verantwortungsbereitschaft

Auch hierbei handelt es sich um eine Eigenschaft, die unter dem übergreifenden Gesichtspunkt Berufsethos gesehen werden könnte, die allerdings neben ihrer berufsspezifischen Dimension noch einen allgemeinen, staatsbürgerlichen Einschlag hat.⁶⁷⁾ Hier werden "Verantwortungsbewußtsein und Verantwortungsbereitschaft"⁶⁸⁾ in erster Linie auf das Sozialverhalten im Rahmen der beruflichen Tätigkeit bezogen. Dieser Aspekt liegt auch der Untersuchung von Moths/Wulf-Mathies zugrunde, die

67) Moderne Verwaltungsbildung Berlin, SKV 1973, 141: Der Student soll bereit sein, "Verantwortung in einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft zu übernehmen...". Doll/Jenner, SKV 1969, 66 sprechen von der "Erziehung zur politischen Verantwortung".

68) Doll, SKV 1971, 309.

festgestellt haben, daß vor allem die Juristen (als Hilfsreferenten des Bundeswirtschaftsministeriums) sich gegen eine Einengung ihrer Entscheidungsbefugnisse, die mit Verantwortungsfreude korrelieren, verwahren.⁶⁹⁾ Diese Expertise macht aber noch einen anderen Umstand sichtbar, der nicht unterschätzt werden darf: Der Trend zu mehr Kooperation in der Verwaltung (siehe oben 6.2.2.) "hätte naturgemäß zur Folge, daß eine eindeutige Zuweisung und Zuordnung von Verantwortung schwieriger würde".⁷⁰⁾ Es ist eine Erfahrung sowohl der Organisationssoziologie wie auch speziell der Verwaltungslehre, daß unter der Arbeit in größeren Einheiten (Arbeitsgruppen, Teams, Stäbe, Kommissionen) die Bereitschaft (und auch Fähigkeit), Einzelverantwortung zu übernehmen, leidet.^{70a)} Da in der Verwaltungspraxis sowohl das Bedürfnis nach Kooperation als auch nach verantwortlicher Einzelarbeit existiert, entsteht der Lernziel-Konflikt, welche Verhaltensweise in der Ausbildung vorrangig gefördert werden sollte. Da nach meiner Ansicht nicht abzuschätzen ist, in welchem Verhältnis in Zukunft einzelorientierte und gruppenorganisierte Arbeit zueinander stehen werden und schon gar nicht zu prognostizieren ist, wer welche Funktionen - ausschließlich oder vielleicht sogar nebeneinander - wahrzunehmen hat, müssen in der Ausbildung beide Verhaltensweisen (bzw. die Bereitschaft hierzu) eingeübt werden.

Aus verwaltungsrechtlicher Sicht ist die Förderung der Einzelarbeit einfacher als das Wecken des Willens zur Kooperation, weil im wesentlichen in den Klausuren, Vorträgen, Hausaufgaben und Seminararbeiten Einzelleistungen gefordert werden. Das gilt mit besonderem Nachdruck gerade für den gehobenen Verwaltungsbeamten, dem jedenfalls in den ersten Berufsjahren im allgemeinen keine derart komplexen Arbeiten übertragen werden, die einer kooperativen Behandlung bedürften. Es werden

69) Moths/Wulf-Mathies, S. 31.

70) Moths/Wulf-Mathies, S. 30.

70a) Kübler, S. 62; Laux, S. 104.

ihm regelmäßig solche Verwaltungsrechtsangelegenheiten zugewiesen, die zwar nicht reine Routinearbeiten sind, jedoch keinen besonders hohen Schwierigkeitsgehalt aufweisen. Mit dem Aufstieg innerhalb der Hierarchie werden ihm aber zunehmend schwierigere Arbeiten und gleichzeitig (Führungs-) Verantwortung auferlegt. Insofern liegt bei ihm das Schwergewicht der Tätigkeit bei der Einzelarbeit, während dem rein wissenschaftlich Ausgebildeten eher Aufgaben überantwortet werden, die kooperativ zu behandeln sind. Es ist daher notwendig, innerhalb der Ausbildung auch einzelorientierte und -zentrierte Arbeitsweisen, wie sie oben beschrieben sind, beizubehalten.

6.2.7. Loyalität, Anerkennen ethisch-sittlicher Werte

Etwas verschwommen und undifferenziert wird eine "ethisch-sittliche und kulturell-politische Komponente" innerhalb der von Doll und Jenner⁷¹⁾ für die Verwaltungsbildung genannten "Bildungs- und Lernziele" als erforderlich angesehen.⁷²⁾

Nach Doll/Jenner⁷¹⁾ zählen dazu "die Grundorientierung im geistigen, politischen und sozialen Raum, die Festigung des Verhältnisses zu den Werten unserer Lebensordnung..." Stellte man lediglich auf die Entwicklung eines Wertbewußtseins ab, so ginge es hier selbst dann noch um ein allgemeines Lernziel, wenn damit die Wertordnung unseres Verfassungssystems gemeint wäre, denn alle Schulen haben den Auftrag, in diesem Sinne erzieherisch zu wirken.⁷³⁾

Daß freilich die Ausbildungsstätten für den Verwaltungsnachwuchs hierzu in besonderer Weise aufgefordert sind, versteht sich von selbst. Indessen enthält auch dieses

71) Doll/Jenner, SKV 1969, 66.

72) Doll, KSV 1971, 309 zählt zu den "emotionale(n) Kräfte(n) des Menschen" u.a. "die Entwicklung eines Wertbewußtseins".

73) Siehe hierzu auch Püttner, DÖV 1974, 657 ff.

Lernziel typisch berufsspezifische Bestandteile. Der Beamte muß diese Werte, konstituiert durch die Verfassung und vielfach konkretisiert durch Einzelgesetze, zur Grundlage seines Handelns machen. Er ist aufgerufen (Art. 1 Abs. 1 und 3 GG), diesen Werten gegenüber der Verwaltungsumwelt Wirksamkeit und Gestalt zu verleihen. Hierzu bedarf es nicht nur der Kenntnis dieses Wertsystems, sondern auch des Bewußtseins der dahinterstehenden Grundentscheidungen. Das verwaltungsrechtliche Studium kann zur Entwicklung dieses Wertbewußtseins einmal durch Vermittlung des Normwissens beisteuern. Fallaufgaben müßten ein Eingehen auf die Wertproblematik erlauben, wenn nicht erforderlich machen. Solche Aufgaben könnten beispielsweise dem Versammlungs- und Vereinigungsrecht, dem Problem der Kriegsdienstverweigerung, dem Bereich der Enteignung, der Glaubensfreiheit oder der Pressefreiheit entnommen werden.

Darüber hinaus empfiehlt sich eine Behandlung dieses Themen- und Problemkataloges - vor allem in Seminarform - integriert mit staatswissenschaftlich-politologischen Fragestellungen, wobei interdisziplinär die sich wechselwirkend ergänzenden und revidierenden normativen und gesellschaftlichen Aspekte herausgearbeitet werden könnten.

6.2.8. Verpflichtung auf den demokratisch-sozialen Rechtsstaat

Sofern der affektive Lernzielkatalog hierarchisch aufgebaut würde, müßte man die (innere) Verpflichtung auf dem demokratisch-sozialen Rechtsstaat als obersten Wert einstufen.⁷⁴⁾

Während Moths/Wulf-Mathies mehr unter dem Aspekt der Erhöhung der Effizienz der Verwaltung meinen, man müsse "stärker als

74) Vgl. vor allem BVerfGE 39, 334 ff. Siehe auch oben 5.2.

bisher die Bereitschaft zur Durchführung gesellschafts-politischer Reformen und das demokratische Engagement der Beamten honorieren",⁷⁵⁾ und ähnlich für die Berliner Verwaltungsbeamten die Bereitschaft gefordert wird, "Verantwortung in einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft zu übernehmen und sich insbesondere für die Verwirklichung demokratischer Prinzipien einzusetzen",⁷⁶⁾ verlangt Quambusch insoweit noch strikter ausdrücklich die "Einübung von loyalen Verhalten zum Demokratiegebot der Verfassung" als "unabdingbar".⁷⁷⁾ Auffällig hieran ist - vielleicht beruht es auf Zufall - daß die Betonung auf der demokratischen Komponente liegt, während die sozial- und vor allem die rechtsstaatliche Komponente unseres Verfassungsgefüges - jedenfalls in diesem Zusammenhang - unerwähnt bleiben. Wünschenswert scheint mir auch, nicht undifferenziert vom Demokratiegebot zu sprechen, sondern den parlamentarisch-repräsentativen Charakter dieses Staatsgrundsatzes stärker hervorzuheben. Das ist um so notwendiger, als beispielsweise für die hessische Verwaltungsbildung ebenfalls als oberstes Lernziel (einschließlich der allgemeinen und der kognitiven Lernziele) die "Einübung von Demokratie" ausgewiesen wird, war zur "Selbst- und Mitbestimmung in allen gesellschaftlichen Bereichen" befähigen soll.⁷⁸⁾ Breunig, der auch eine kritische Loyalität gegenüber dem Grundgesetz für erforderlich hält, leitet im übrigen sein Demokratieverständnis offenbar weniger aus dem Grundgesetz, als vielmehr aus den Rahmenrichtlinien Sekundarstufe I - Gesellschaftslehre - des Hessischen Kultusministers ab.⁷⁹⁾ Demgegen-

75) Moths/Wulf-Mathies, S. 83. Hierbei wird freilich offen gelassen, wie man sich das demokratische Engagement des Beamten während des Dienstes vorstellen soll. Oder soll etwa damit das außerdienstliche Engagement gemeint sein?

76) Moderne Verwaltungsbildung Berlin, SKV 1973, 141. - Gem. § 7 Hochschulrahmengesetz soll der Student auch dazu befähigt werden, in einem freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat verantwortlich zu handeln.

77) Quambusch, SKV 1975, 98.

78) Breunig, SKV 1974, 328.

79) Breunig, SKV 1974, 329, Fußn. 8 und 9.

über wird etwa die Hamburger Juristenausbildung eindeutig am Leitbild des den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates verpflichteten Juristen orientiert.⁸⁰⁾

Auch hier bestehen Möglichkeiten, aus verwaltungsrechtlicher Sicht an der Erreichung dieses Lernzieles mitzuwirken. Skepsis muß indessen gegenüber der Ansicht angemeldet werden, während der Ausbildung könnten in Arbeitsgruppen demokratische Verhaltensweisen ständig eingeübt werden,⁸¹⁾ was natürlich nicht nur für den verwaltungsrechtlichen Unterricht gelten würde. Ich halte die Arbeitsform in der Gruppe für geeignet, bei bestimmten Aufgabstellungen in Ausbildung und Praxis optimale, jedenfalls bessere Ergebnisse als durch Einzelarbeit erzielen zu können.^{81a)} Sie aber - beabsichtigt oder gleichsam als willkommener Nebeneffekt - unter dem genannten Aspekt zu sehen, ist insofern gefährlich, als hier plebiszitäre Elemente freigelegt werden, die unsere Verfassung gerade nicht als durchgängige Prinzipien akzeptiert und die auch nicht der notwendig hierarchisch geprägten Verwaltungsorganisation entsprechen.

Es bleibt zu fragen, welche konkreten Beiträge das Verwaltungsrecht insoweit leisten könnte. Zunächst und als unerläßliche Grundlage ist die Vermittlung von Faktenwissen (Normen, Entscheidungen, Lehrmeinungen) anzustreben, was allerdings vorrangig Aufgabe der Staatsrechts- und Verfassungslehre ist. Ohne rationale Erfassung und Festigung kann es keine dauerhafte emotionelle Bindung geben. Selbst auf die Gefahr hin, von psychologischen Lehrmeinungen deshalb geziehen zu werden, halte ich Hinweise auf das Sanktionssystem bis hin zur Entlassung bzw. Entfernung aus dem Dienst bei Illoyalität des Beamten gegenüber den verfassungsmäßigen Institutionen für erforderlich.

80) Hamburger Juristenausbildung, S. 15.

81) Stellvertretend für diese Ansicht: Hamburger Juristenausbildung, S. 23.

81a) Hierzu Laux, S. 108 ff., 118 ff. sowie Kübler, S. 61 f.

Das vorstehend angesprochene Faktenwissen müßte, möglichst interdisziplinär, in seminarmäßiger Form vertieft werden. Gegenstand solcher Betrachtungen sollten vorzugsweise Entscheidungen der Verfassungsgerichte zum institutionellen Gefüge des Grundgesetzes (und der jeweiligen Landesverfassung) sein. Bei Analysen der Entscheidungen könnte gleichzeitig in die Problematik der Verfassungsinterpretation eingeführt und außerdem die Brücke zu rechtspolitischen Fragen geschlagen werden. Damit eng zusammenhängend sollten auch bestehende Gesetze und Verwaltungsanordnungen (Stichwort beispielsweise "Radikalen-Erlaß") auf ihre Übereinstimmung mit den Vorgaben der Verfassung hin untersucht und unter Wahrung der verfassungskräftigen Leitprinzipien über mögliche Alternativen diskutiert werden. Wird hierbei über dem Gesetzgeber (und der Verwaltung) zugestandene Handlungsspielraum erfahren und gleichzeitig die politische Dimension konkreter (normativer) Gestaltung begriffen, so wird es leichter fallen, auch bei denjenigen Verständnis für die prägenden Verfassungsmaxime zu wecken, die geltende, unter der Verfassung stehende Regelung für Änderungsbedürftig halten. Sie dürften - gerade im Hinblick auf ihre Änderbarkeit - dann eher auch bereit sein, nicht nur die Grundprinzipien mitzutragen, sondern auch die aktuellen Normen zu akzeptieren.

6.3. Formale Lernziele und -inhalte

Wie unter 5.3.1. ausgeführt, war und ist die Pädagogik beherrscht von der Kontroverse zwischen materialen und formalen Bildungstheorien. Diese Differenzierung beeinflusst auch andere Einteilungsschemata, indem die formalen Lernziele meist in die Nähe des kognitiven Bereiches gerückt werden. Wie aber unter 6.1. und 6.2. aufgezeigt wurde, sind auch Gemeinsamkeiten und Teilidentitäten zu den allgemeinen und zu den affektiven Lernzielen vorhanden.

Soweit in diesem Abschnitt formale Lernziele und -inhalte vorgestellt und diskutiert werden, wird nicht auf die emotionelle Seite abgehoben, die bei den affektiven Lernzielen bevorzugt berücksichtigt wurde (siehe oben 6.2.1.-8.). Ebenso wenig sollen die allgemeinen, sondern vorrangig die berufsbezogenen Aspekte dieser Ziele behandelt werden, obwohl gerade dieser Gesichtspunkt Schwierigkeiten bereitet, weil die als formal bezeichneten Fähigkeiten in vielen Berufen (mit anspruchsvolleren Tätigkeiten) vorhanden sein sollten.

Es ist ein weiteres klarzustellen: Blicke man bei der Unterscheidung zwischen kognitiven, affektiven und psychomotorischen Lernzielen, so wäre für die Kategorie "formale Lernziele" kein Raum, es sei denn, sie wären einem dieser drei Bereiche als besondere Gattung zuzuordnen. Wir haben bereits gesagt, daß eine Verwandtschaft zu den affektiven Lernzielen besteht. Folgt man indessen einer Explikation von Brinkmann u.a., so gehören sie aber dem kognitiven Bereich an. Brinkmann u.a.⁸²⁾ führen aus, der Handelnde müsse nicht nur Wissen haben, sondern auch imstande sein, die Kenntnisse inhaltlicher Art zur Erreichung seines Zieles einzusetzen. Fähigkeiten dieser Art werden von Brinkmann u.a. formal genannt und definiert als "die Art und Weise, in der ein Mensch mit den Kenntnissen inhaltlicher Art umgeht". Als Beispiele solcher Fähigkeiten werden (nicht systematisiert) erwähnt:

logisches Denken, Kreativität, Lernen können,
Entscheiden können, Selbständigkeit.

Im übrigen wäre es besser, hier nicht nur von Fähigkeiten, sondern mit Bloom u.a., die auch von Brinkmann u.a. zitiert werden, umfassender von Fähigkeiten und Fertigkeiten zu sprechen. Beide Eigenschaften beziehen sich nämlich "auf organisierte Arten des Vorgehens und verallgemeinerte Techniken zum Behandeln von Materialien und Problemen... Die Lernziele für Fähigkeiten und Fertigkeiten betonen

82) Brinkmann u.a., S. 21.

den geistigen Prozeß des Organisierens und wieder Neuorganisierens von Material, um einen bestimmten Zweck zu erreichen".⁸³⁾

Nun kommen diese Anforderungen nicht nur beim Umgang mit verwaltungsrechtlichem Stoff vor, sondern - in der Verwaltung - auch etwa mit sozial- und wirtschaftswissenschaftlichem Material und natürlich auch mit Zivil- und Strafrecht. Die hier behandelten formalen Lernziele werden daher vornehmlich unter den Aspekten gesehen, daß sie übergreifende Bedeutung haben oder mit verwaltungsrechtlichen Lernzielen in einem engen Zusammenhang stehen oder daß ihnen Inhalte verwaltungsrechtlicher Art als geeignet zugeordnet werden können.

Schließlich gilt es, einem möglichen Einwand zu begegnen. Folgte man Bloom, so müßte man zunächst mit "Wissen" ("Kenntnissen") beginnen und hierauf aufbauend zu "Fähigkeiten und Fertigkeiten" gelangen.⁸⁴⁾ Wie aber bereits unter 5.3.2. festgestellt wurde, bestehen gegenüber taxonomisch entwickelten Lernzielen Bedenken verschiedener Art. wozu auch gehört, daß ein Auseinanderdividieren von Wissen/Kenntnissen einerseits und Fähigkeiten/Fertigkeiten andererseits oft gar nicht möglich ist. Vor allem stehen in dieser Arbeit, deren Schwerpunkte didaktische Fragen sind, Inhalte im Vordergrund. Diese lassen sich aber eher mit Wissen (Kenntnissen) in Verbindung bringen, als (nur) mit Fähigkeiten und Fertigkeiten.

6.3.1. Informationsverarbeitung

Zu den Grundlagen aller formalen Fähigkeiten gehört die Fähigkeit (zur Bereitschaft hierzu siehe oben 6.2.1.) zum

83) Bloom u.a., S. 220.

84) Bloom u.a., S. 217 ff.

Umgang mit Information.⁸⁵⁾ Hierbei geht es nicht nur um die Aufnahme, Sammlung und Speicherung von Daten, sondern um Informationsverarbeitung im weitesten Sinne, wozu auch die Fähigkeit gehört, Informationen effizient zu nutzen.⁸⁶⁾

Kilian⁸⁷⁾ hebt zutreffend hervor, daß "für denjenigen, der die juristische Entscheidung als Ergebnis eines bewußten Informationsgewinnungs- und Informationsverarbeitungsprozesses und nicht als einen unbewußt - gewohnheitsmäßig verlaufenden Vorgang betrachtet", ... die Erfassung der Informationen in den Mittelpunkt rückt und daß die Normsatzanwendung u.a. von der Menge aller verfügbaren Informationen abhängt.⁸⁸⁾

Informationen verwaltungsrechtlicher Art können sich beziehen auf reine Tatsachen (z.B. Antragsteller, andere Beteiligte, Grundstückssituationen, Vorfälle, Ereignisse oder sonstige Umstände betreffend) oder auf rechtliche Entscheide und Meinungen, z.B. Normen, höchstrichterliche Entscheidungen, Lehrmeinungen, Rechtsauffassungen des Vorgesetzten oder der übergeordneten Behörde, oder auch auf die (möglichen) Folgen von Entscheidungsalternativen.⁸⁹⁾

Als Ausbildungsgegenstände kommen neben den unter 6.2.1. genannten Übungen vor allem in Betracht: Auffinden wesentlicher Entscheidungen in amtlichen Sammlungen und Fachzeitschriften (z.B. Auswerten des Registers und der Inhaltsübersicht); Auffinden von Lehrmeinungen insbesondere in Lehrbüchern und Fachzeitschriften (Stichwortverzeichnisse, Systematik); Trennen wichtiger Informationen von unbedeutenden Daten (Grundsatzentscheidung - isolierte Einzelfallent-

85) Im Modell Hannover, S. 17, sind beispielhaft Informations-sammlung und Aufbereitung des Tatsachenstoffes genannt.

86) Siehe hierzu Brinkmann u.a., S. 269. - Deutsch, S. 217 ff., verweist auf die Bezüge zwischen (effizienter) Informationsverarbeitung und sozialem Zusammenhalt.

87) Kilian, S. 99.

88) A.a.O. S. 98.

89) Siehe auch Kilian, S. 259 ff., 263 ff.

scheidung? herrschende Meinung - abwegige Ansicht? knappe und prägnante Darstellung - breite, umständliche Themenbehandlung?); schnelles Einarbeiten (Einlesen) in unbekannte (neue) Normwerke anhand der Verkündungsblätter und der (kommerziellen) Textausgaben, was im übrigen gleichzeitig unter dem Aspekt der philologischen und der systematischen Interpretationsmethode behandelt werden könnte (Inhaltsübersicht bzw. Gesetzesgliederung und -systematik, Stichwortverzeichnis, Verweisungstechnik, Kenntnis der Normkompetenzen).

6.3.2. Entwickeln von Selbständigkeit

Selbständigkeit ist aus zweierlei Sicht wichtig: Einmal ist sie eine Voraussetzung für effektives, kritisches Lernen. Zum anderen aber wird diese Eigenschaft später im Berufe erwartet, vor allem wenn im Laufe der Berufskarriere komplizierte, verantwortungsvolle oder auch Führungsaufgaben übernommen werden sollen. Sowohl bei Ellwein wie im Kommissionsbericht der Hamburger Juristenausbildung klingen beide Gesichtspunkte an: Selbständigkeit kann "gerade auch während des Studiums angeregt und dort zur ersten Gewöhnung werden...".⁹⁰⁾ Zu den "Lernzielen gehört u.a. die Fähigkeit zum selbständigen Arbeiten...". Die Notwendigkeit, derartige Fähigkeiten zu erwerben und zu vertiefen, sei u.a. wegen des exemplarischen Lernens, des angestrebten Transferwissens, des Umgangs mit den Sozialwissenschaften und der frühzeitigen Einbeziehung in die Praxis geboten.⁹¹⁾

Mit der Entwicklung von Selbständigkeit geht einher die Förderung der Fähigkeit zur Einzelarbeit, bei der - auch zukünftig - nicht nur ein Schwerpunkt wissenschaftlicher Arbeit,⁹²⁾ sondern ebenso berufspraktischer Tätigkeit

90) Ellwein in Ellwein/Zoll, S. 175.

91) Hamburger Juristenausbildung, S. 22.

92) Sader u.a., S. 58 ff.

liegen wird (siehe oben 6.2.6., wo das affektive Lernziel der Verantwortungsbereitschaft behandelt ist). Selbständiges Arbeiten wird von Funktionsträgern, die dem gehobenen Dienst angehören, in kaum geringerem Umfang erwartet als von den Angehörigen des höheren Dienstes, zumal in kleineren und mittleren Verwaltungen relativ wenig Bedienstete mit Universitätsabschluß beschäftigt sind.

Wie schon unter 6.2.6. ausgeführt, ist der Umgang mit (verwaltungs-)rechtswissenschaftlichem Ausbildungsstoff prädestiniert, selbständiges Arbeiten einzuüben und -zugewöhnen. Das könnte noch dadurch verstärkt werden, daß während des Unterrichts im Sinne des exemplarischen Lernens der Stoff auf bestimmte Gebiete beschränkt wird, während bewußt - und nach Ankündigung - Übungsklausuren solchen Gebieten entnommen werden, die zwar an die im Unterricht behandelten angrenzen, aber ohne zusätzliche Eigenarbeit nicht bewältigt werden können. Selbstverständlich wäre es notwendig, nicht nur diese Stoffgebiete zu benennen, sondern auch Hinweise, insbesondere auf einschlägige Literatur, zu geben. Noch effektiver wäre es, vorbereitetes und aufgearbeitetes schriftliches Material (Skripten, Reader u.ä.) auszugeben, um die Möglichkeit eines "gelenkten Selbststudiums" zu schaffen, was freilich angesichts der Zeitzwänge gerade der Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes⁹³⁾ nicht unproblematisch und mitunter schwer realisierbar ist.

Geeignet dürfte auch die Betonung methodologischer Fragen sein. So könnten Fälle im Unterricht besprochen oder als Übungsklausuren gestellt werden, bei denen es darauf ankommt, methodisch sauber zu arbeiten, ohne daß auf vorgefertigte Muster zurückgegriffen werden kann. Es müßte Wert auf den Zwang gelegt werden, etwa mittels bekannter Interpretationsmethoden relativ neue oder unbekannte Vorschriften auszulegen und anzuwenden. Hierbei muß es sich

93) Hierzu Breitenstein, SKV 1973, 231 sowie Quambusch, ZBR 1975, 10 f.

nicht um typische, häufig wiederkehrende Fallgestaltungen handeln, sondern es sollten auch für den Lernenden neue, überraschende Situationen ausgewählt werden, so wenn etwa (neben den vorstehend erwähnten unbekannten Normen) der Ausgebildete in für ihn ungewohnte Rollen versetzt wird (Gutachten aus der Sicht eines Anwaltes, einer Bürgerinitiative oder Entwerfen einer Anordnung der vorgesetzten gegenüber der nachgeordneten Behörde.) Diese Arbeitsweise setzt freilich das Vorhandensein solider Grundkenntnisse voraus, so daß sie erst in einem fortgeschrittenen Stadium der Ausbildung (nach etwa drei Studienabschnitten theoretischer Ausbildung) praktiziert werden sollte.

6.3.3. Kommunikation, Koordination, Kooperation

In Untersuchungen der (Führungs-)Tätigkeit wirtschaftlicher Unternehmen ist festgestellt worden, daß u.a. kommunikative⁹⁴⁾ Fähigkeiten stärker für notwendig befunden wurden, als dies bisher angenommen wurde.⁹⁵⁾ Katz⁹⁶⁾ stellt sehr eindringlich dar, weshalb die Koordination eines der meistdiskutierten und aktuellen Probleme der Regierungs- und Verwaltungsreform ist und welche Instrumente zur Bewältigung dieser Aufgabe entwickelt und eingesetzt werden.

Dieses Ergebnis ist auch bei der Entwicklung des Curriculums "Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften" für die Hochschulen der Bundeswehr berücksichtigt worden.⁹⁷⁾ Innerhalb jeder Organisation und zwischen ihr und der Umwelt muß - schriftliche und mündliche - Kommunikation stattfinden,⁹⁸⁾

94) Mangelhafte Kommunikation (und Kooperation) ist häufig eine Hauptursache unzureichender Effizienz der (öffentlichen) Verwaltung: siehe hierzu Tofaute, S. 161 ff.

95) Dillkofer/Kuhlmann in Ellwein/Zoll, S. 54, berichten hierüber.

96) Katz, S. 254 ff.

97) Vgl. Ellwein in Ellwein/Zoll, S. 175.

wobei z.B. die mündliche Kommunikation, d.h. die Gesprächshäufigkeit, u.a. mit der Höhe der hierarchischen Stellung und mit der Bürgernähe der Verwaltung wächst.⁹⁹⁾ Dieser Befund, der allerdings nicht auf die Häufigkeit schriftlicher Kommunikation abhebt,¹⁰⁰⁾ macht ein Dilemma gerade der Funktionen des gehobenen Verwaltungsdienstes transparent: In größeren Verwaltungseinheiten werden die Angehörigen dieser Laufbahngruppe zunächst nur auf mittlerer hierarchischer Ebene eingesetzt, wo zumindest der innerbehördliche Kommunikationsbedarf geringer ist. Anders sieht die Situation indessen bei kleineren Verwaltungseinheiten und - was sich hiermit häufig deckt - bei den publikumsintensiven Kommunalverwaltungen aus. Daher ist es an sich wenig hilfreich, wenn undifferenziert die Anleitung zu kooperativem Verhalten gefordert wird,¹⁰¹⁾ was freilich auch Ausdruck der vorstehend beschriebenen Verlegenheit sein kann.

Kommunikation und Kooperation werden als Verwaltungsfunktionen und (damit auch) als Lernziele der Verwaltungsbildung besonders häufig in Zusammenhang gebracht mit der Fähigkeit zu interdisziplinärem Zusammenwirken: Brinkmann u.a. halten es sogar für zwingend, die kommunikativen Fähigkeiten zu fördern, gehen hierbei allerdings von ihrer Forderung aus, alle zukünftigen Verwaltungsbeamten (des höheren Dienstes) unabhängig von ihrer wissenschaftlichen Herkunft gemeinsam auszubilden.¹⁰²⁾ Über die gemeinsame Ausbildung hinaus sei es notwendig, "Kommunikationsprobleme...

98) Brinkmann u.a., S. 145.

99) Brinkmann u.a., S. 211.

100) Interessant ist auch die Feststellung von Brinkmann u.a., S. 211, daß hinsichtlich der Tätigkeitsgebiete die "rechtlichen Fragen" am unteren Ende der Rangskale der Gesprächshäufigkeit stehen, womit die Annahme, daß die juristische Kommunikation sehr stark vertextet ist (siehe oben 5.5.2.2.), indirekt bestätigt wird. Auf die Bedeutung der Sprache innerhalb der Verwaltung und ihre Beherrschung durch die Juristen verweisen auch Thieme/Huss/Herms, S. 73 ff.

101) Moderne Verwaltungsbildung Berlin, SKV 1973, 141. Auch im Modell Hannover, S. 17, ist schlicht von der "Einübung in die praktischen Arbeitstechniken der... Kommunikation" die Rede, wobei anzumerken bleibt, daß

bewußt zu machen". Dabei sei "der Fähigkeit, Gespräche zu führen, mindestens der gleiche Rang zuzuerkennen wie der Gewandtheit im schriftlichen Ausdruck, die bisher - bewußt oder unbewußt - im Vordergrund der Ausbildung" stehe.¹⁰³⁾ Brinkmann selbst hat diese These an anderer Stelle nochmals bekräftigt: zu den Fähigkeiten, die ein Angehöriger des (höheren) Verwaltungsdienstes stets haben sollte, gehöre, daß er "mit Beamten anderer Fachrichtung kommunizieren" könne.¹⁰⁴⁾

In dem Bericht über das Aufbaustudium Speyer¹⁰⁵⁾ werden die kommunikativen Fähigkeiten aufgefächert in Kooperation, Mitarbeiterbehandlung, Teamarbeit, Rhetorik, Öffentlichkeitsarbeit, was m.E. allerdings zumindest hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit nicht ganz zweifelsfrei ist, da es sich hierbei nicht - nur - um eine allgemein-intellektuelle, sondern um eine professionalisierte Funktion handelt. Darauf kommt es hier aber nicht an. Entscheidend ist der Bezug zu den "sozialwissenschaftliche(n) Erkenntnismöglichkeiten und deren wissenschaftstheoretische(n) Grundlagen (vor allem für Juristen)" und das "Üben interdisziplinärer Arbeitsweisen und eines kooperativen Verhaltens in Gruppen".¹⁰⁶⁾¹⁰⁷⁾

auch (und gerade) die Wissenschaft, also nicht nur die Praxis, der Kommunikation bedarf: vgl. Sader u.a., S. 59.

102) Brinkmann u.a., S. 371, 373 ff.

103) A.a.O., S. 378.

104) Brinkmann, Speyer Bd. 54, S. 134.

105) Aufbaustudium Speyer, S. 9.

106) Aufbaustudium Speyer a.a.O.

107) Siehe in diesem Zusammenhang den Bericht der Arbeitsgruppe des Innenministeriums Baden-Württemberg, S. 117 ff., wo ebenfalls die "auf gegenseitigem Verstehen beruhende Zusammenarbeit von Vertretern verschiedener Fachrichtungen" angesprochen wird und Vorschläge unterbreitet werden, das Zusammenwirken durch besondere Fortbildungsveranstaltungen und durch die Abordnung der Beamten zu anderen Behörden sowie durch zeitweiligen beruflichen Wechsel in die Wirtschaft und in das Ausland zu fördern. Auch in der Hamburger Juristenausbildung wird die "Fähigkeit zur Kooperation und Kommunikation" u.a. in Verbindung mit der "Einbeziehung der Sozialwissenschaften" in Ausbildung und berufliche Tätigkeit gesehen: vgl. S. 22.

Dabei scheint mir der Hinweis wichtig, daß es für die Hörer (des Aufbaustudiums) "weder möglich noch wünschenswert (ist),... die für sie bislang fremden Disziplinen umfassend zu erlernen suchen". Sie sollten auch "nicht in die Illusion versetzt werden, nun auf allen Gebieten gleichermaßen kompetent zu sein". Andererseits solle aber erreicht werden, daß "die Hörer einen Einblick in Methode und Anwendungsmöglichkeiten anderer Disziplinen erhalten und in die Lage versetzt werden,... mit Fachleuten anderer Disziplinen sinnvoll zu kooperieren und deren Arbeitsergebnisse sachgemäß zu verwenden".¹⁰⁸⁾

Abgesehen von in der Ausbildung zu praktizierenden gruppenorientierten Arbeitsmethoden (siehe hierzu bereits oben 6.2.2. und 6.2.6.) und Lernorganisationsformen könnte das Verwaltungsrecht zum Erwerb kommunikativer und kooperativer Fähigkeiten einen Beitrag leisten, zumal die Lösung verwaltungsrechtlicher Probleme häufig auf Ergebnisse anderer Disziplinen angewiesen ist. Hierbei ist etwa zu denken an: Soziologie, Psychologie (Personalrecht, Sozial- und Jugendhilfe, Schulwesen, Altstadtsanierung); Natur- und Ingenieurwissenschaften (Umweltschutz, Gewerberecht, Bauordnungsrecht, Verkehrsrecht i.w.S.); Architektur (Stadtplanung und -sanierung); Human- und Tiermedizin (Seuchenwesen, Gesundheitsrecht, i.w.S., Sozialhilfe).

Der Studierende sollte u.a. damit beschäftigt werden, in den von ihm zu entwerfenden Entscheidungsvorschlägen (Verwaltungsakte, Widerspruchsbescheide, Erlasse, Polizeiverordnungen, kommunale Satzungen) oder sonstigen Arbeiten (Berichte, Stellungnahmen, Rechtsgutachten, Auskünfte) Gutachten, Stellungnahmen, Berichte, Lehrmeinungen anderer Fachrichtungen zu berücksichtigen. Im Unterricht könnte aus Anlaß der Besprechung eines verwaltungsrechtlichen Falles (auch Planspieles) die gutachtliche Äußerung des Vertreters einer anderen Disziplin eingeführt werden (evtl.

¹⁰⁸⁾ Aufbaustudium Speyer, S. 9 f.

durch Referat eines Studierenden), worüber dann innerhalb der Arbeitsgruppe zu diskutieren wäre. Beides setzte natürlich Grundkenntnisse des Wissens, der Methoden und der Fachsprache der anderen Wissenschaftsrichtung voraus, die bereits vorher isoliert, besser noch integriert mit dem Rechtsunterricht, vermittelt sein müßten. Aus diesem Grunde kann das Einüben interdisziplinärer Kommunikation und Kooperation erst in einer relativ späten Phase der Ausbildung einsetzen. Mit fachinterner Kommunikation und Kooperation könnte allerdings schon in einem frühen Abschnitt der Ausbildung begonnen werden. Hierzu kann auf die Vorschläge oben 6.2.2. verwiesen werden.

6.3.4. Führungsverhalten

Unter 6.2.5. ist darauf hingewiesen, daß das (affektive) Lernziel "humanes Verhalten" neben der Bürgernähe die weitere Dimension des menschlichen Handelns gegenüber Kollegen und Mitarbeitern ("Untergebenen") enthält. Nunmehr geht es weniger um den emotionellen Aspekt, sondern vielmehr um die Fähigkeit des angemessenen Verhaltens insbesondere gegenüber den hierarchisch Untergeordneten. Wie bereits oben (6.3.3.) ausgeführt, wird die Mitarbeiterbehandlung in dem Bericht zum Aufbaustudium Speyer als besondere Art der kommunikativen Fähigkeiten ausgewiesen. Hierüber kann man streiten. Sicher ist indessen, daß die optimale Führung der Mitarbeiter wesentlich auf Eigenschaften angewiesen ist, die man unter kommunikativ einstuften könnte.¹⁰⁹⁾ Hierzu gehören vor allem die Strategien und Taktiken des Überzeugens, denen freilich auch hervorragende Bedeutung im Umgang mit der Systemumwelt, insbesondere mit dem Bürger zukommt.¹¹⁰⁾ Das Führungsverhalten

109) Siehe auch Arbeitsgruppe Innenministerium, S. 121: "Obwohl sich Führungsverhalten und Führungsstil in der öffentlichen Verwaltung während der letzten Jahre erheblich gewandelt haben, müssen sie noch stärker den Erfordernissen des modernen demokratischen Leistungsstaates angepaßt werden".

110) Siehe hierzu die diskutablen Erörterungen bei Kube, S. 52 ff., dessen Ansatz, nämlich sein Demokratieverständnis, das er S. 16 ff. und 37 f. erläutert, freilich nicht ganz akzeptabel ist.

steht auch in enger Verbindung zu dem (affektiven) Lernziel der Verantwortungsbereitschaft (siehe oben 6.2.6.), da Führungspositionen regelmäßig mit größerer Verantwortlichkeit (nach innen und nach außen) gekoppelt sind. Führungswissen und dementsprechendes Verhalten wird im übrigen nicht nur von den Angehörigen des höheren Dienstes erwartet, sondern - wenn auch in schwächerem Umfange - von den Beamten der gehobenen Laufbahn, denen - vor allem in kleineren und mittleren Behörden - häufig recht schnell Führungspositionen zumindest im sog. mittleren Management (siehe oben 5.5.4.1.) zugewiesen werden.¹¹¹⁾

Das Stichwort "Management" gibt Veranlassung, auf einen möglichen Einwand einzugehen. Probleme des Managements, des Führungsstils, werden meist im Rahmen der Verwaltungslehre diskutiert.¹¹²⁾ Diese Sichtweise ist indessen zu eng. Es fehlen nämlich dort häufig die (verwaltungs-)rechtlichen Bezüge; diese müssen aber unbedingt hergestellt werden.

So wäre es geboten, Führungswissen und -fertigkeiten zumindest auch bei der Behandlung des öffentlichen Dienstrechtes, insbesondere des Beamtenrechtes, zu vermitteln. Es muß herausgestellt werden, daß Führungsbefugnisse und Möglichkeiten nicht losgelöst von den Rechten und Pflichten der Führenden und der Geführten betrachtet werden können. Hierbei darf auch der organisationsrechtliche Bezug (Zuständigkeiten, hierarchisch-monokratischer und kollegialkoordinativer Behördenaufbau) der Führungsprobleme nicht vernachlässigt werden.¹¹³⁾ Ebenso wenig kann das in engem Kontext zu den Führungsfragen stehende Thema der Partizipation im öffentlichen Dienst sachgerecht unabhängig von dienstrechtlichen (und staatsrechtlichen) Grundsätzen erörtert werden.¹¹⁴⁾

111) Höhere Positionen verlangen im übrigen keine qualitativ völlig anderen Anforderungen als tiefer liegende Stellen: so ausdrücklich Pippke, S. 87.

112) Stellvertretend hierfür: Kübler, S. 171; Göb, SKV 1973, 4 ff.; Kube, DVBl. 1973, 869 ff.; Laux, DVBl. 1972, 167 ff.

Effektiv könnte es sein, Fallgestaltungen zu konstruieren und diskutieren (oder schriftlich lösen) zu lassen, bei denen einmal der (beamten-)rechtliche Aspekt, zum anderen die sozialpsychologische Seite herauszuarbeiten wären. In Seminaren könnten die Möglichkeiten und Alternativen einer Dienstrechtsreform oder einer Änderung der Ausbildung besprochen und auf ihre verschiedenen Dimensionen hin (staatsrechtlich, beamten- und besoldungsrechtlich, sozialpsychologisch, arbeitsmarktpolitisch, hochschulpolitisch, volkswirtschaftlich, finanzwirtschaftlich) untersucht werden.

6.3.5. Methodenwissen

Unter 5.5.4.2. ist ausgeführt worden, daß der Vermittlung von Methoden- und Grundlagenwissen in der Ausbildung der Beamten des gehobenen Verwaltungsdienstes gesteigerte Beachtung zu schenken ist.¹¹³⁾ Das soll an dieser Stelle näher beleuchtet werden.

Der zukünftige Verwaltungsbeamte soll mit den notwendigen methodischen Kenntnissen vertraut gemacht werden, damit er sie für die praktische Arbeit beherrscht und auch dort verwendet. Es fällt allerdings nicht leicht, den Begriff Methodenwissen (-kenntnisse) gerade für dieses Thema auszugrenzen. Einerseits muß im Mittelpunkt einer der Didaktik des Verwaltungsrechtes gewidmeten Arbeit insoweit die juristische Methodenlehre stehen. Indessen beschränkt sich die Ausbildung nicht auf die Vermittlung allein dieser spezifisch juristischen Fakten, sondern erstreckt sich so-

113) Es ist daher kein Zufall, wenn Kübler seinem Werk den Titel "Organisation und Führung in Behörden" verliehen hat.

114) Schmitt Glaeser, DÖV 1974, 153 ff.

115) Vgl. auch Moderne Verwaltungsausbildung Berlin, SKV 1973, 141 sowie Gutachten Deutscher Beamtenbund, S. 13.

wohl allgemein auf die Fähigkeit, stets, also bei allen Ver-
richtungen, ein systematisches Arbeitsverfahren zu prakti-
zieren, als auch auf die - darüber hinausgehende - Fähig-
keit, bei bestimmten Tätigkeiten die dort adäquaten
spezifischen Arbeitsweisen anzuwenden. Im letztgenannten
Falle geht es etwa darum, statistische Erhebungen entweder
selbst vorzunehmen oder zumindest auszuwerten, zu inter-
viewen,¹¹⁶⁾ ein EDV-Programm zu entwerfen¹¹⁷⁾ oder nach
der Netzplantechnik vorzugehen. Diese speziellen Arbeits-
methoden und -techniken können in dieser Arbeit nicht be-
handelt werden. Sie gehörten in eine Didaktik der Sozial-
und Wirtschaftswissenschaften.

Hingegen sollte die allgemeine Methodik (neben der speziell
juristischen) hier kurz Erwähnung finden, da sie auch Be-
deutung im Umgang mit der Rechtsmaterie erlangt. Hier ist
vor allem an das Erfassen und Analysieren (von Sachver-
halten),¹¹⁸⁾ das Zerlegen und Systematisieren von unstrukturierten
Stoffmassen, das Argumentieren und Demonstrieren
zu denken. Diese Techniken könnten auch mittels verwaltungs-
rechtlicher Materien eingeübt werden. So böte es sich etwa
an, daß Aktenvorgänge, die unübersichtlich angelegt sind,
zu ordnen wären. Aus verschiedenen, inhaltlich gegensätz-
lichen und teils auch unklar abgefaßten Schriftsätzen müßte
der Sachverhalt herauskristallisiert und schriftlich oder
mündlich, etwa in Form eines Berichtes an die Aufsichtsbe-
hörde oder eines Vortrages beim Behördenleiter, darge-
stellt werden. Ferner könnte den Auszubildenden aufge-
geben werden, einen an sich klaren, aber juristisch
komplizierten Sachverhalt in eine auch ungebildeten Laien
(Adressat etwa ein Ausländer oder ein ungelernter Arbeiter)

116) Siehe einige Beispiele bei Opp, Soziologie, S. 233 ff.

117) Ideal wäre natürlich gerade die Verbindung dieser
Methodik mit der spezifisch juristischen Arbeitsweise.
Ein Beispiel hierfür bietet etwa Kilian, S. 277 ff.
Dies kann freilich nicht Gegenstand der (allgemeinen)
juristischen Ausbildung (des gehobenen Verwaltungs-
dienstes) sein, evtl. allerdings von Fortbildungsmaß-
nahmen.

118) Unter "Sachverhalt" wird hier der juristische Terminus
verstanden, nicht "Sachverhalt" im allgemeinen wissen-
schaftstheoretischen Sinne als Gegenstand einer Aussage:
zu letzterem siehe Seiffert, Bd. 1, S. 57 ff.

verständliche Sprache umzusetzen. Weiter müßte erlernt werden, einen bestimmten Standpunkt auch in Form von Rede und Gegenrede, zu vertreten, etwa in der Rolle des Behördenvertreters vor dem Verwaltungsgericht. Freilich wäre gerade im letztgenannten Fall die Durchführung eines Rollenspieles effektiv, worauf aber infolge des hiermit verbundenen großen Aufwandes in der Ausbildungspraxis meist zu Gunsten weniger erfolgreicher Übungsverfahren verzichtet werden muß, indem etwa nur ein Schriftsatz zu fertigen ist.

Schließlich sollte der Studierende mit einigen methodologischen Problemen konfrontiert werden. Hier kommen¹¹⁹⁾ nach Opp u. a. die Bedeutung und Funktion von Termini, das Erkennen der Struktur von Sätzen, die Begriffsbildung, das Definieren sowie das logische Erklären und Prognostizieren in Betracht. Auch insoweit ist das Verwaltungsrecht (wie auch andere Rechtsgebiete) geeigneter Ausbildungsgegenstand. So könnte geübt werden, einen Verwaltungsakt widerspruchsfrei (konsistent) zu begründen. Es könnte aufgegeben werden, zunächst bekannte, später auch neu in Gesetzen verwendete Begriffe (bzw. Termini) zu erläutern (zu definieren) oder auch Begriffe zu bilden. Ferner könnten Normen (Polizei-Verordnungen, kommunale Satzungen) zu entwerfen sein, in die Legaldefinitionen aufzunehmen wären.

Ein, wenn nicht das Schwergewicht der methodischen Ausbildung innerhalb des Verwaltungsrechtes müßte bei der Vermittlung juristischer Methodenkenntnisse liegen.^{119a)} Wie später (unten 7.3.2.) ausgeführt wird, könnte die juristische Dogmatik und Methodik Grundlage und Klammer einer umfassenden und allgemeinen Rechtsdidaktik sein, und es ist auch wichtig diese Erkenntnis im Unterricht nicht zu vernachlässigen. Es

119) Vgl. Opp, Soziologie, S. 230 f., derselbe, Methodologie, S. 89 ff., 158 ff., 214 ff.; Diederichsen, S. 27 ff., 61 ff.; Seifert, Bd. 1, S. 30 ff., 57 ff.; derselbe Bd. 2, S. 135 ff., 177 ff.

119a) Grundlegend zu dieser didaktischen Forderung: Zacher RpfIBl 1970, 110.

gibt keine spezielle Methodik des Verwaltungsrechtes (des öffentlichen Rechtes). Andererseits ist das Verwaltungsrecht aber auch nicht ungeeignet, Demonstrationsobjekte der juristischen Methodenlehre zu sein, wenn auch Zivilrecht und Strafrecht hierfür tauglicher erscheinen mögen, zumindest aber bislang in der Studien- und Wissenschaftspraxis insoweit im Vordergrund standen. Quambusch hat Vorschläge für den Einbau der juristischen Methodenlehre in ein Curriculum der Verwaltungsfachhochschulausbildung unterbreitet,¹²⁰⁾ allerdings ohne materiellen Stoffbezug. Dieser Vorschlag soll hier als Arbeitsgrundlage¹²¹⁾ dienen. Quambusch hat sich hierbei auch mit der Frage auseinandergesetzt, an welcher Stelle, in welchem Stadium der Ausbildung in die Methodenlehre eingeführt werden soll. Er gelangt zu dem Ergebnis, daß es vertretbar sei, sowohl zunächst mit der Methodenlehre zu beginnen, wie auch zuerst mit der Vermittlung von Stoffwissen anzufangen und Methodenfragen erst später einsetzen zu lassen (siehe auch oben 5.5.4.2.) oder auch beides - sukzessive - parallel laufen zu lassen.¹²²⁾ Dieses Problem kann hier nicht vertieft werden, obwohl es sich um eine zentrale Frage der rechtswissenschaftlichen Ausbildung handelt. Es wäre zu begrüßen, wenn vergleichende Versuche angestellt und Erfolgskontrollen durchgeführt würden. Aus meiner eigenen (naturgemäß subjektiven) Lehrerfahrung kann ich berichten, daß es zumindest nicht zu schlechten Resultaten führt, vor der Darbietung von Stoffwissen zunächst in einem geschlossenen Block Methoden- und Dogmenfragen zu erörtern,¹²³⁾ die selbstverständlich mit einfachen, dem Erfahrungsschatz der Ausge-

120) Quambusch, SKV 1975, 100 ff.

121) Die Arbeit von Quambusch dient nicht etwa wegen des Gehaltes dieser Ausführungen als Vorlage, denn da gibt es in der Literatur wesentlich Besseres. Ausschlaggebend war allein, daß es sich hierbei um den Versuch eines didaktischen Konzeptes handelt.

122) Quambusch a.a.O., S. 102.

123) Diesen Weg empfiehlt auch Achterberg JZ 1974, 171.
Vgl. auch Hamburger Juristenausbildung, S. 32.

bildeten entnommenen Fallbeispielen illustriert werden (siehe auch unten 8.2.1.). Es empfiehlt sich, hierfür schriftliches Studienmaterial vorzubereiten und zunächst nicht nur auf die einschlägige wissenschaftliche Literatur zu verweisen. Gleichzeitig kann ein übersichtlich angelegtes Schema zur Lösung verwaltungsrechtlicher Fälle ausgegeben werden,¹²⁴⁾ das bei der Besprechung von Einzelbeispielen hin und wieder herangezogen wird. Im Verlaufe des späteren Studiums wird die Methodenlehre nicht mehr systematisch erörtert, ihre Probleme werden jedoch bei Veranlassung immer wieder diskutiert und vertieft. Hingegen wird das Lösungsmuster am Ende einzelner Studienabschnitte nochmals vollständig besprochen.

Am Beginn der Methodenlehre sollte "Wesen und Funktion" des Rechts stehen.¹²⁵⁾ Hier ist auf den Unterschied zwischen Sein und Sollen einzugehen, Recht zu Gewohnheit, Sitte, Sittlichkeit, Moral und Gerechtigkeit abzugrenzen und die Wechselwirkung zwischen Recht und Wirklichkeit zu beschreiben. Demonstrieren läßt sich das beispielsweise an dem Entstehen neuer Gesetzesmaterien (Städtebauförderungsgesetz, Bundesimmissionsschutzgesetz) und der Novellierung bestehender Normen (z.B. Problem des polizeilichen Schießbefehls bei Geiselnahme). Zu denken ist ferner an eine im Laufe der Zeit unterschiedliche Interpretation bei unverändertem gesetzlichen Terminus (z.B. öffentliche Ordnung im Polizeirecht).

Im Anschluß daran ist die Rechtsordnung als Recht im objektiven Sinne mit den verschiedenen Rechtskreisen zu erläutern. Bei der Darstellung der Rechtskreise ist nur knapp auf Naturrecht, Kirchenrecht, Völkerrecht, EG-Recht und Besatzungsrecht einzugehen, was in der juristischen Universitätsausbildung freilich wesentlich breiter und tiefer

124) Bgl. Blasius, BWVPr 1975, 15 ff. =SKV 1975, 333 ff.

125) Je nach verfügbarer Zeit könnte noch vor dem Eintritt in die eigentliche Methodenlehre eine Einführung in allgemeine wissenschaftstheoretische Fragestellungen sowie in die Position der Jurisprudenz im Wissenschaftssystem gegeben werden.

abzuhandeln wäre. Alsdann kann das innerstaatliche Recht aufgefächert werden nach Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsquellen. In diesem Zusammenhang können auch die Kollisionsregeln erörtert werden, zumal nach dem Vorangegangenen bereits etwas Stoff vorhanden sein muß. Im übrigen ist es nicht schwierig, hier bereits einfach gelagerte Fälle zu bilden und z.B. aus Art. 31 GG, § 186 BBauG und § 31 GaststG zu entwickeln.

Alsdann ist - allerdings nur anhand klar gelagerter Fälle - in die Abgrenzung zwischen öffentlichem und Zivilrecht einzuführen. Hierbei leuchtet dem Anfänger diese Abgrenzung am ehesten in Verbindung mit Rechtswegfragen ein. Die Abgrenzungstheorien und die Ausnahmeregelungen der Prozeßordnungen (z.B. § 40 Abs. 2 VwGO) dürften an dieser Stelle unter keinen Umständen zur Diskussion gestellt werden. Es empfiehlt sich außerdem, entweder kurz vorher oder anschließend einen Überblick über wichtige Gesetze zu geben, die - als Ganzes, also von möglichen Ausnahmen abgesehen - entweder zivil- oder öffentlichrechtlicher Natur sind.

Nunmehr ist über die Anwendung des Rechts zu sprechen, wobei zunächst klarzumachen ist, wer Recht anwendet, nämlich nicht nur die Gerichte, sondern neben der Verwaltung auch die Parlamente, die zwar selbst Recht setzen, hierbei aber die Verfassung "ausführen". Dabei muß auch der Unterschied zwischen dem abstrakt-generellen Rechtssatz und dessen Konkretisierung im Einzelfall beschrieben werden, ohne daß allerdings auf die mitunter schwierige Abgrenzung zwischen allgemeingültiger und Einzelfall-Regelung einzugehen ist. Hierbei läßt sich auch die Verschiedenheit von Lebenssachverhalt und gesetzlichem Tatbestand und die "Verbindung" beider durch die Subsumtion in Form des Syllogismus herausarbeiten. Das erfordert gleichzeitig, die Struktur der (vollständigen und unvollständigen) Rechtssätze zu ergründen und die Verknüpfung von Tatbestand und Rechtsfolge zu erkennen. Innerhalb der Rechtssatzlehre könnte bereits auf die Besonderheit der Ermessensvorschriften

und der Normen mit Beurteilungsspielraum (im Gegensatz zu den "gebundenen" Normen) hingewiesen werden, ohne das freilich auch nur ansatzweise zu vertiefen. Ferner könnten an dieser Stelle gestreift werden, jeweils mit Einzelbeispielen aus dem Verwaltungsrecht belegt: Regel - Ausnahme - Unterausnahme, Legaldefinitionen, Verweisungen, Fiktionen, unwiderlegbare und widerlegbare Vermutungen.

Des weiteren sind die Probleme der Auslegung und der Rechtsfortbildung anzuschneiden. Die Notwendigkeit der Interpretation könnte zunächst durch Gegenüberstellen (relativ) bestimmter Rechts-(Gesetzes-)Begriffe (Beispiel: Vollendung des 27. Lebensjahres in § 6 BRRG) und unbestimmter Rechtsbegriffe (Beispiel: Bewährung in der Probezeit in § 6 BRRG) herausgestellt werden. Alsdann wäre das Ziel der Auslegung zu erfragen (objektiver oder subjektiver Wille des Gesetzgebers? extensive Auslegung oder restriktive Interpretation?). Vor allem im Verwaltungsrecht darf ein Hinweis auf die sog. verfassungskonforme Auslegung nicht unterbleiben, die zwar keine Auslegungsmethode, wohl aber (ein) Auslegungsziel ist. Hieran schließen sich die vier Auslegungsmethoden an, ergänzt - zweckmäßig im Rahmen der teleologischen Interpretation - durch die Technik der Topik. Während die Probleme der Interpretation auch in der Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes einen relativ breiten Raum einnehmen sollten, da sie in der Verwaltungspraxis von nicht unerheblicher Bedeutung sind, gilt das nicht im gleichen Umfange für die Rechtsfortbildung. Analogie, Umkehrschluß und argumentum a fortiori könnten sogar außerhalb des (Verwaltungs-)Rechts im Rahmen einer allgemeinen Methodologie behandelt werden, was allerdings für die teleologische Reduktion kaum möglich wäre.

6.3.6. Problemdenken, Kreativität

Unter 6.2.3. ist das affektive Lernziel des Aufgeschlossen-, Bereitseins zu Problemlösungsverhalten und Kreativität (sowie - eng hiermit verbunden - zu Fragehaltung und Kritikbewußtsein) dargestellt. Wie schwierig es häufig ist, die

affektive und die formale Komponente auseinanderzuhalten, zeigt der Bericht zur Hamburger Juristenausbildung, wo "Kreativität und Problemlösungsverhalten" als affektive Lernziele bezeichnet werden,¹²⁶⁾ während der Bericht zum Speyerer Aufbaustudium¹²⁷⁾ sowie Brinkmann u.a.¹²⁸⁾ die Kreativität als intellektuelle Fähigkeit einstufen.¹²⁹⁾ Hier geht es wiederum mehr um die rationale Seite im Sinne eines dem Arbeiten zugrunde liegenden methodischen Prinzips. Zu eng wäre es, in der Verwaltungsausbildung das Problem-denken nur als juristische Kategorie zu betrachten und zu behandeln, wie sie vor allem innerhalb der Topik begegnet.¹³⁰⁾ Freilich muß in einer Didaktik des Verwaltungsrechtes den juristischen Aspekten Vorrang eingeräumt werden.

Wie schon unter 6.2.3. ausgeführt, wird die rechtswissenschaftliche Arbeit sehr stark vom Problem Denken beeinflusst, da einmal vor allem "problematische" Lebenssachverhalte (starke Interessengegensätze und -konflikte) normativer Erfassung bedürfen, und in der Rechtspraxis, d.h. bei Anwendung der Normen, wiederum in erster Linie die schwierigen (problematischen) Fälle im Vordergrund stehen, während die einfacher gelagerten Konstellationen und Situationen ohne großen Aufwand zu "erledigen" sind. Daher nimmt es auch nicht wunder, wenn Rechtsprobleme immer wieder die Ausbildung stark prägen. Indessen kann hier nicht der intuitiven Umgang mit Problemen weiterhelfen, sondern es müssen methodisch

126) Hamburger Juristenausbildung, S. 22.

127) Aufbaustudium Speyer, S. 9.

128) Brinkmann u.a., S. 380 f., die die intellektuelle Fähigkeit, kreativ zu sein, mit dem Können, Eigeninitiativen zu entwickeln, als weitgehend identisch ansehen. Auf S. 382 wird allerdings die Kreativität (nur) "als Voraussetzung für das Entwickeln eigener Initiativen" bezeichnet.

129) Offen bleibt die Zuteilung beispielsweise in Moderne Verwaltungsausbildung Berlin, SKV 1973, 141.

130) Vgl. hierzu Quambusch, SKV 1975, 101.

saubere Verfahren eingeübt werden. Dem könnte dienen, die verschiedenen Lösungsgesichtspunkte eines Falles (etwa: Entlassung eines Beamten auf Probe wegen angeblicher Nichtbewährung; Widerruf einer Gaststättenerlaubnis wegen Nichterfüllung einer Auflage; Entzug der Fahrerlaubnis wegen einer angeblichen psychischen Krankheit) zu systematisieren sowie die Entscheidungskriterien zu gewichten und sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Es eignen sich hierfür besonders Fälle aus dem Ermessensbereich oder/und mit starker Grundrechtsberührung. Im übrigen muß die bereits oben (6.2.3.) ausgesprochene Warnung wiederholt werden, nur "in Problemen" zu denken und auszubilden. (Ähnliches gilt für die Forderung nach Kreativität). Hierüber darf nämlich die "Normalarbeit", die exaktes, beständiges, gewissenhaftes Wirken, insbesondere sorgfältiges Subsumieren, verlangt, nicht in den Hintergrund treten. Kreativität, die zu Innovationen befähigen soll,¹³¹⁾ kann - im Rahmen des Verwaltungsrechtes - vor allem durch Aufgabenstellungen und -lösungen mit rechtspolitischem Einschlag eingeübt werden. Zu denken ist etwa daran, daß Lebenssachverhalte, Situationen geschildert werden müssen (Beispiele: Katastrophen, Mangelercheinungen, Unsicherheit der Behörden im Umgang mit bestimmten Vorschriften). Als Lösungen könnten in Betracht kommen: Erlass neuer Gesetze; Änderung bestehender Normen; Erlass von Verwaltungsvorschriften; Maßnahmen tatsächlicher Art, z.B. Diskussion der Behördenvertreter mit der Bevölkerung, (Aus-)Bau von Straßen oder Bereitstellen von Haushaltsmitteln. Die Lösungsvorschläge müßten begründet werden. Ggf. sind auch Alternativlösungen erlaubt. - Im übrigen kann hierzu aus Unterrichtserfahrung berichtet werden, daß bei mündlichen Diskussionen oft sehr brauchbare, rationale Ideen entwickelt werden.¹³²⁾ Hingegen sind

131) Brinkmann u.a., S. 382.

132) Der enge Zusammenhang von Topik und Rhetorik ist daher auch nicht zufällig. Vgl. Viehweg, S. 14: "Die Topik ist eine von der Rhetorik entwickelte Technik des Problemthinkens".

dieselben Studierenden häufig nicht imstande, diese Gedanken schriftlich auszuformulieren und überlegt vorzutragen. Von daher erscheint es mir wichtig, auch auf das schriftliche Einüben dieser Fähigkeit Wert zu legen.¹³³⁾

6.3.7. Entscheiden und Planen

Bereits unter 3.4.4. und 5.5.3.2. ist eine der zentralen Tätigkeiten der Verwaltung, das Entscheiden, dargestellt und gleichzeitig darauf verwiesen worden, daß die angeblich neuartige Funktion des Planes wesentliche strukturelle Identitäten mit dem Entscheiden gemeinsam hat. Von daher ist es verständlich (und richtig), daß die Vermittlung der Fähigkeit, entscheiden (und planen) zu können, mit in den Mittelpunkt der Ausbildungsziele und -strategien rückt.¹³⁴⁾

Kilian¹³⁵⁾ stellt überzeugend dar, daß jeder (juristischen) Entscheidung Phasen und Denkschritte notwendig vorausgehen. Diese sind zwar nur Vor- und Teilfragen innerhalb des "Hauptentscheidungsproblems"; sie sind Informationen für weitere Entscheidungen, ohne die wiederum die "Endentscheidung" nicht möglich ist. Die Endentscheidung kann ein Rechtssatz, ein Verwaltungsakt, ein Urteil, ein Plan sein, also regelmäßig das, was im tradierten juristischen Sprachgebrauch als Entscheidung bezeichnet wird. Vorgelagerte Entscheidungen im Sinne des von Kilian beschriebenen "Informations-

133) A.A. insoweit wohl Brinkmann u.a., S. 383.

134) Stellvertretend: Doll, SKV 1971, 312; Modell Hannover, S. 17; Brinkmann, Speyer Bd. 54, 134; Brinkmann u.a., S. 23. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß der Mensch als Problemlöser und Entscheidungsträger, nicht mehr als stets rational handelnder Idealtypus, in den Mittelpunkt der entscheidungs- und systemorientierten Ansätze der neueren Organisationstheorie gerückt ist. Auch Kummer, DÖV 1976, 151 tendiert mit seinem Entscheidungsmodell mehr hin in Richtung eines offenen Handlungssystems, das die in stark formalisierte Phasen aufgeteilte Verhaltens- und Entscheidungsmuster auflockert.

135) Kilian, S. 109 ff.

gewinnungs- und Informationsverarbeitungsprozesses" sind demnach auch Vorgänge, die nicht Entscheidungen als Rechtsfolgesetzung sind. Hierzu gehören etwa Sachverhaltsermittlung und -aufklärung, Einholen von Stellungnahmen, Heranziehen von Literatur und Rechtsprechung und - immer noch im Vorfeld der "eigentlich" anvisierten Endentscheidung - das Sichten, Ordnen und Aussortieren nicht von vornherein als abwegig zu klassifizierender einschlägiger Normen. Nicht einmal mit dem Finden und Treffen der Endentscheidung ist dieser Prozeß des Entscheidens beendet. So muß etwa - um den Erlaß eines Verwaltungsaktes als Endentscheidung herauszugreifen - noch entschieden werden, wie er zu begründen ist (zumindest was Aufbau und Diktion der Begründung anlangt), wem er mitzuteilen, wie er bekanntzugeben, wie er - notfalls - zu vollstrecken ist.

Auch bei Brinkmann u.a.¹³⁶⁾ kommt zum Ausdruck, welche weitere Tätigkeiten aus dem Gesamtprozesse des Entscheidens (der Verwaltung) isolierbar und auch darstellbar sind, so daß sie als zusätzliche (Unter-)Lernziele des Entscheidens benannt werden können, nämlich die Fähigkeit

- Entwicklung abzuschätzen,¹³⁷⁾

- sachliche Handlungsalternativen aufzustellen.¹³⁸⁾

Entwicklungen abzuschätzen, ist dann notwendig, weil (wenn) eine (endgültige) Entscheidung mangels unvollkommener Information noch nicht getroffen werden kann.¹³⁹⁾ Handlungsalternativen aufzustellen ist einmal für den Fall notwendig, daß eine (zukünftige) Entwicklung noch nicht sicher einzuschätzen ist, aber relativ überschaubare Möglichkeiten bestehen, für deren Eintreffen jeweils eine (potentielle) Entscheidung vorgehalten wird. Weit häufiger tritt die Notwendigkeit, Handlungsalternativen zu erarbeiten, dann auf,

136) Brinkmann u.a., S. 381 f. Ähnlich Pipke, S. 71 ff.

137) Insoweit fast wörtlich übereinstimmend auch Aufbau-studium Speyer, S. 9.

138) Insoweit wiederum fast wörtlich übereinstimmend Aufbau-studium Speyer a.a.O. sowie Hamburger Juristen-ausbildung, S. 71.

139) Brinkmann u.a., S. 383.

wenn zwar die Entwicklung einigermaßen sicher vorausgesehen werden kann oder gar nur auf in die Vergangenheit liegende Ereignisse abgestellt wird, die Letztentscheidung aber nicht von der Verwaltung, sondern im politischen Raum (Regierung, Parlament, Kommunalvertretungskörperschaft) zu treffen ist.

Zur Entwicklung der genannten Fähigkeiten kann die verwaltungsrechtliche Schulung auf vielfältige Weise beitragen.¹⁴⁰⁾ Einmal sollten während der Ausbildung neben den (noch) im Vordergrund stehenden Gutachten Entscheidungen entworfen werden (Verwaltungsakte, auch Widerspruchsbescheide; Auskünfte, die psychologisch gesehen gleichfalls Entscheide sind; Anordnungen, die an Mitarbeiter oder nachgeordnete Behörden gerichtet sind). Hervorragend geeignet ist auch das Erarbeiten von Normentwürfen, die zu begründen wären.¹⁴¹⁾ Handelte es sich beispielsweise um eine Satzung über die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer in einer Gemeinde, so müßte die Begründung Überlegungen (Diagnosen und Prognosen) darüber enthalten, wie das Erheben einer solchen Steuer sich auswirken wird auf den Fremdenverkehr, die Finanzausstattung, die Bauwirtschaft, den Grundstücksmarkt der Gemeinde. Ähnliche Überlegungen müßten angestellt werden, wenn eine Gemeinde ihre Kur-Steuer wesentlich erhöhen oder

140) Suhr, JuS 1975, 606: "Die juristische Entscheidung ist der praktische Dreh- und Angelpunkt der Jurisprudenz". Zu weitgehend wäre es zumindest bei der Ausbildung der Beamten des gehobenen Verwaltungsdienstes, innerhalb der rechtsdogmatischen Lehr- und Lernprozesse auf Fragen der Anwendbarkeit entscheidungs- oder systemtheoretischer Ansätze auf die juristische Arbeitsweise einzugehen. Allerdings wäre zu überlegen, diese Thematik in (freiwilligen) Sonderveranstaltungen zu behandeln, wo auf Erkenntnisse der Verwaltungslehre (siehe unten 9.3.5.) zurückgegriffen werden könnte, der in diesem Ausbildungsgang relativ breiter Raum gewidmet ist.

141) Siehe hierzu auch Kummer, DÖV 1976, 150 f., 153.

Benutzungsgebühren (etwa für das Hallen-Wellen-Bad) kräftig heraufsetzen möchte. Ferner könnte etwa die Aufgabe gestellt werden, nach gesetzlichen oder sonstigen Möglichkeiten zu suchen, die Zahl der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer zu senken und die Auswirkungen (vor allem die zu erwartenden Nebenwirkungen) zu beschreiben. Naheliegend ist es auch, Themen aus dem unmittelbaren Erlebnis- und Erfahrungsbereich der Studierenden zu wählen, z.B. eine hypothetische Novellierung der Laufbahnvorschriften,¹⁴²⁾ der Ausbildungs- und Prüfungsbestimmungen oder des Ausbildungsförderungsgesetzes diskutieren zu lassen.¹⁴³⁾

142) Siehe etwa den Fall in BWVPr 1975, 218 ff.

143) Überhaupt sollte wesentlich stärker als bisher von der Ausbildungspraxis abgewichen werden, das Recht und seine Wirkungen nur an dem in der Vergangenheit liegenden (kranken) Fall zu demonstrieren und einzuüben: ebenso Weber, NJW 1976, 23. Dadurch könnte auch der funktionalistische Charakter der Normen stärker herausgearbeitet werden, mit dem "das geltende Recht nicht nur als bindende Ordnung, sondern zugleich als wirkende Struktur" begriffen wird: Vgl. Krawietz, JuS 1970, 431. - Kilian, S. 97 ff., macht indessen zu Recht darauf aufmerksam, daß die funktionalen Kategorien "Ausführung" und "Planung" nicht in allen Gesetzen gleichermaßen und mit derselben Gewichtung zu finden sind. Besonders bei den "hochdogmatisierten Gesetzen", wie Strafbuch und Zivilprozeßordnung, dominiere die Ausführungsfunktion. Hingegen dürfte nach meiner Ansicht bei vielen Gesetzen des (Besonderen) Verwaltungsrechtes das Planungselement überwiegen.

7. Didaktik und Fachwissenschaft

Die Didaktik eines Faches kann nicht allein am Berufsbild (Berufsfeld) der Auszubildenden orientiert werden (hierzu oben 5.4.). Dies führte zu einer Verkürzung der Perspektiven und einer Festschreibung des jeweiligen (Berufs-)Zustandes. Es unterbliebe auch die Rückkoppelung zwischen Ausbildung und Beruf und die notwendige Befruchtung des Arbeitsgeschehens durch die (Fach-)Wissenschaft.

Daher nennt auch Breitenstein unter den Bezugebenen einer Curriculumentwicklung an erster Stelle die "Struktur der beteiligten Disziplinen", ¹⁾ also "wissenschaftstheoretische und wissenschaftssystematische Gesichtspunkte". ²⁾ Es "ergeben sich aus der jeweiligen Systematik der beteiligten Wissenschaften Anforderungen an die Vermittlungsgegenstände, die nicht aus den Tätigkeitsfeldern ablesbar sind und damit eine notwendige Ergänzung der Inhaltsfelder darstellen". ³⁾

7.1. Lehr- und Stoffplan?

Der Lehrplan für ein Fach könnte so aussehen, daß er eine mehr oder weniger exakte stoffliche Wiedergabe des jeweiligen fachlichen Wissensstandes darstellte, also eine reine Stoffansammlung wäre. Indessen ging schon die ältere Lehrplanteorie davon aus, daß die Wissenschaft für das Ausbildungsfach ein Faktor unter anderen ist. ⁴⁾ Aber auch ohne auf die wesentliche Komponente des Tätigkeitsfeldes einzugehen, leuchtet diese Überlegung bereits ein, wenn man zwei Schulformen gegenüberstellt, für die beispielsweise Lehrpläne geschrieben werden sollten: Einerseits für den Rechtskundeunterricht an Hauptschulen und andererseits für die Juristenausbildung an der Universität.

1) Breitenstein, SKV 1974, 35.

2) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 193; ebenso Sahner a.a.O. S. 198.

3) Zoll a.a.O., S. 28.

4) Weniger, S. 24, 34, der immerhin schon die "Berufsinteressen" erwähnt.

Die ausbildungsrelevante Auswahl, Gewichtung und zeitliche Anordnung kann deshalb nicht einseitig fachabhängig sein. Sie muß vielmehr auch die allgemeinen didaktischen Erkenntnisse beachten. Eine unmittelbare Ableitung der Lehrplaninhalte aus den Fachwissenschaften, wie sie mitunter in der amerikanischen Curriculum-Diskussion zu beobachten ist,⁵⁾ scheidet daher aus.

7.2. Fachdidaktik

7.2.1. Allgemeine Überlegungen und Erkenntnisse

Die Fachwissenschaft allein ist also nicht imstande, Basis für die Deduktion lerninhaltlicher Entscheidungen zu sein. Ursache hierfür ist neben den unter 5.4. und 7.1. genannten Faktoren auch die Stofffülle, die eine schlichte Wiederholung unter pädagogischen Vorzeichen, etwa unter Berücksichtigung methodischer Gesichtspunkte verbietet. Im Gegenteil: damit würde nur die Sicht für Grundstrukturen verschleiert und die spätere Aufnahme neuer Stoffangebote erschwert. Von daher ist es auch verständlich, daß allgemein nach "radikaler stofflicher Kürzung" und Vertiefung gerufen wird.⁶⁾

Schon Flitner⁷⁾ drückte dies - freilich etwas diffus und weniger operational - so aus: "Es gibt eine Grundlegung, auf dem sich der Gehalt aufbauen läßt, das Fundamentale, und es gibt elementare Bestandteile, aus denen das Verwickelte zusammengefügt ist. Vom Fundamentalen führt ein Weg in die gereiften und differenzierten Stadien eines Inhalts, vom Elementaren führt er zum Komplexen. Dieser elementare Gang ist psychologisch gesehen meist zugleich der Weg vom Leichterem zum Schweren".

Klafki führt diesen Gedanken weiter, indem er das Aneignen von "Grundeinsicht" und "höchstmöglicher geistiger Selbst-

5) Mattl in Dohmen, S. 33.

6) Stellvertretend Klafki, Studien, S. 45.

7) Flitner, S. 144.

stätigkeit" durch das Vermitteln des "Elementaren, Exemplarischen, Überzeugend-Einfachen, Vorbildlich- Charakteristischen"⁸⁾ fordert. Das gipfelt in der - freilich ähnlich unpräzisen - Behauptung: "Bildung ist kategoriale Bildung in dem Doppelsinn, daß sich neben dem Menschen eine Wirklichkeit "kategorial" erschlossen hat und daß eben damit er selbst - dank der selbstvollzogenen "kategorialen" Einsichten, Erfahrungen, Erlebnisse - für diese Wirklichkeit erschlossen worden ist".⁹⁾ Die "Struktur- und Kategorialforschung hätte... das Bezugssystem zu entwickeln, angesichts dessen die Auswahl des Elementaren, Exemplarischen, Typischen... getroffenen werden kann".¹⁰⁾

Solche Erkenntnisse zu gewinnen und zu fixieren, ist Aufgabe der Fachdidaktiken, die spezielle Didaktiken der einzelnen Fächer im Verhältnis zur Allgemeindidaktik sind. "In ihnen werden gleichermaßen fachwissenschaftliche, allgemeindidaktische... und schulartdidaktische Fragestellungen relevant"; sie sind "entscheidend inhaltsmitbestimmt".¹¹⁾ Die Fachdidaktik "stellt die Grundbegriffe des jeweiligen Faches in einer solchen Weise dar, daß der Lernende im Sinne einer lernzieltaxonomischen Hierarchie alle wesentlichen Informationen in der richtigen Reihenfolge erhält und somit in die Lage versetzt wird, die Grundlagen des Faches zu verstehen".¹²⁾ Die Funktion der Fachdidaktik besteht weiter darin, "die Inhalte des jeweiligen Fachgebietes auf ihre Bildungsrelevanz im Sinne einer kategorialen Bildung zu untersuchen und besonders geeignete Teilgebiete didaktisch zu erschließen".¹³⁾

8) Klafki, Studien, S. 40, 41. Darüber hinaus, S. 31, 39 nennt er das Typische und das Repräsentative.

9) Klafki a.a.O., S. 44.

10) Klafki a.a.O., S. 45.

11) Ruprecht, S. 19.

12) Ruprecht, S. 20, 21.

13) Ruprecht, S. 21.

Es wäre also einerseits verfehlt, didaktische Entscheidungen unabhängig von der jeweiligen Fachwissenschaft zu treffen. Andererseits dürfen die Lehrinhalte nicht allein nach fachwissenschaftlichen Aspekten, sondern sie müssen innerhalb des weiteren Bezugsrahmens pädagogischer und berufsfeldbezogener Bedingungsfelder ausgewählt werden.¹⁴⁾

7.2.2. Fachdidaktische Erwägungen für Rechtsfächer

Bereits oben 5.5.4.2. ist dargelegt worden, in der Verwaltungsbildung komme es jedenfalls für die Rechtsfächer darauf an, Grundlagenwissen, Grundbegriffe, die Technik der Rechtsanwendung (hierzu auch oben 6.3.5.) zu vermitteln. Dieser Gedanke soll hier noch einmal aufgegriffen werden.

Hierbei muß Ausgangsüberlegung sein, daß gewisse "Grobgliederungen des Stoffes... so stoffimmanent (erscheinen), daß sie wie zwangsläufig in jegliche didaktische Anordnung mit einfließen".¹⁵⁾ So wäre es beispielsweise didaktisch unzulänglich, in das Verwaltungsrecht etwa über das Verwaltungszwangsverfahren, die Widerrufs- und Rücknahmelehre oder den Folgenbeiseitigungsanspruch einzuführen. Möglich wäre es beispielsweise, von zentralen und umfassenden Instituten, wie es vor allem der Verwaltungsakt oder das (öffentliche) Rechtsverhältnis darstellen,¹⁶⁾ auszugehen, wobei allerdings anfangs relativ übersichtlich und einfach gelagerte Problemkategorien ausgewählt werden müßten. Da es wichtig ist, bei der Stoffauswahl an die "Merkmale der Studienanfänger" anzuknüpfen, wozu auch soziale Herkunft, Motive für die Wahl des Berufes, Vorkenntnisse, Erwartungen und Einstellungsstrukturen gehören,¹⁷⁾ könnte in der Ver-

14) Siehe auch Blankertz, S. 131.

15) Martens, S. 6.

16) Bachof, VVDStRL 30, 231; Krause, S. 115 ff.

17) Zoll in Ellwein/Zoll, S. 194.

waltungsausbildung des gehobenen Dienstes mit dem Beamtenverhältnis, den hieraus entstehenden Rechten und Pflichten sowie mit seiner Begründung durch Verwaltungsakt begonnen werden. Hierbei könnten gleichzeitig Zusammenhänge¹⁸⁾ und Unterschiede etwa im Vergleich zum Angestelltenverhältnis, herausgearbeitet werden.

Ellwein/Zoll haben Ziele und Inhalte einer Lehreinheit "Einführung in Recht" zusammengestellt.¹⁹⁾ Dieser Katalog, der keinesfalls vollständig ist, sondern eine "Zusammenschau der... tragenden Grundsätze" sein soll, geht von einem stark sozialwissenschaftlich-historisch-politischen Ansatz aus, der jedenfalls für eine Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes einerseits zu abstrakt, andererseits zu multidimensional erscheint. Mit der Auffassung, vor allem typische Grundstrukturen herauszustellen,²⁰⁾ verträgt sich hingegen die Meinung von Achterberg, es solle erst allmählich in die spezifischen Fragestellungen der Rechtswissenschaft eingeführt werden, da "das hierfür erforderliche Abstraktionsniveau nicht von vornherein erwartet werden kann".^{21) 22)} Hier begegnet allerdings dieselbe Schwierig-

18) Zum didaktischen Anliegen, Zusammenhänge insbesondere zwischen Zivilrecht, Strafrecht und Verwaltungsrecht aufzuzeigen, vgl. stellvertretend Juristenausbildung Baden-Württemberg, S. 37, und Juristenausbildung Kiel. S. 26.

19) Ellwein/Zoll, S. 250 f. Siehe auch Zacher, Schriftenreihe Sozialgerichtsverband, S. 101, der eine zweiteilige Einführung fordert, nämlich in das Recht im Sinne eines gegenständlich orientierten Überblicks sowie in Wesen und Methode des Rechts. Insbesondere letzteres deckt sich mit den Ausführungen oben 6.3.5. sowie unten 8.2.1.1.

20) Gutachten Deutscher Beamtenbund, S. 16.

21) Achterberg, JZ 1974, 170 f.

22) Luhmann, Rechtssoziologie, S. 328 f., weist u.a. anhand der Beispiele des subjektiven Rechts und der Grundrechte hin auf die "Vielzahl figurativer und wertmäßiger Abstraktionen, die der rechtsanwendende Entscheidungszustand in langer Tradition hervorgebracht... hat und bei Gelegenheit durch Gesetzgebung kodifizieren ließ". Diese Abstraktionen, meist Rechtsinstitute, seien zwar in Zusammenhang mit erkannten Be-

keit, wie sie bereits oben 5.5.4.2. angesprochen worden ist: Die Kenntnis des Methodenwissens und der Grundstrukturen erleichtert das allgemein für notwendig gehaltene Transferlernen.^{22a)} Sowohl Methodenkenntnis wie das Verständnis der "Strukturen und Konstruktionsprinzipien"²³⁾ des Rechts lassen sich sinnvoll aber erst in Verbindung mit Rechtsstoff erschließen.

Die Hessische Reformkommission hält dies durch eine Verbindung von Problemfeldern und Problembegriffen für realisierbar. Als "tragfähige didaktische Verklammerung" werden "charakteristische Rechtsprechungsfälle" angesehen, die "den engen Zusammenhang der Behandlung von Problemen mit Systembegriffen anhand konkreter Fallgestaltung wirklichkeitsnah kennzeichnen" sollen.^{22a)} Dieses "exemplarische Lernen soll vorzugsweise in Projekten erfolgen" und "geht... mit einer Problematisierung von Systembegriffen einher".^{22a)} Hiergegen sind freilich zwei Bedenken anzumelden:

- Projektstudien sind unter Berücksichtigung der Effizienz des Studiums ohne vorausgehende Vermittlung von Grundwissen kein geeigneter Weg. Es ist daher nicht zu verantworten, "Projektgruppenarbeit zum ausschließlichen Studienprinzip zu erheben".^{23a)}

dürfnissen gesellschaftlicher Praxis entstanden, hätten aber dann "durch begriffliche Abstraktion und Eigenlogik kategoriale Formen" entwickelt. Ihre Abstraktion gewinne so einen Bezug auf unvorhergesehene Situationen und erlaube die "Anknüpfung und Festigung neuer Motive". - An anderer Stelle, Rechtssystem, S. 19, stellt er zutreffend den Bezug zwischen Abstraktion und Dogmatik her, womit auch von dieser Seite aus die didaktischen Schwierigkeiten beleuchtet sind: "Die Rechtsdogmatik bildet... die höchste und abstrakteste Ebene möglicher Sinnbestimmungen des Rechts im Rechtssystem selbst".

22a) Stellvertretend Hessische Reformkommission, S. 22.

23) Ramm, S. 53. Nach Larenz, Methodenlehre, S. 450, verdienen die rechtlichen Strukturtypen "besondere Beachtung, weil ihnen für die Aufdeckung rechtlicher Sinnzusammenhänge und für das Verständnis bestimmter Teilregelungen ein bedeutender Erkenntniswert zukommt".

23a) Habermeyer in Ellwein/Zoll, S. 233.

- Bei einem didaktischen Ansatz, der ausschließlich vom Einzelproblem her in die Rechtswissenschaft einführt, wird der Bezug zum Gesamtsystem vernachlässigt. Nicht nur im Interesse einer "optimalen Motivierung der Studierenden",²⁴⁾ sondern auch zur Verdeutlichung der "Sinn- und Sachzusammenhänge"²⁵⁾ muß "beides verbunden werden: ausgehend von aktuellen Problemen ist ein systematischer Überblick über die Rechtsstruktur zu geben".²⁴⁾ Hierbei kann, zumal in einer Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes, eine "Problematisierung von Systembegriffen" nur Verwirrung stiften und muß im übrigen rechtsstaatlichen Vorbehalten begegnen, wenn sich dies - was dann im übrigen nicht aufzuhalten wäre - auch auf die verfassungsrechtlichen Systembegriffe erstreckte.

Sehr eng mit der Frage, ob Probleme, Einzelfälle oder systematisches Erarbeiten im Vordergrund der Ausbildung stehen sollten, ist die Forderung nach exemplarischem Lernen verbunden.²⁵⁾ Das "Ziel des exemplarischen Lehrens und Lernens" kann so beschrieben werden, daß "nach Vermittlung eines hinreichend breiten Grundwissens am Besonderen das Allgemeine" dargestellt und deutlich gemacht, und hierdurch der Lernende befähigt wird, "das Gelernte auf das Allgemeine zurückzuführen und von dort aus nach rationalen Kriterien auf andere inhaltlich verwandte Einzelausgestaltungen zu erstrecken".²⁶⁾ Exemplarisch sind Kenntnisse dann, wenn ihre Eigenart einer "größtmöglichen Anzahl anderer Sachkenntnisse" entspricht.²⁷⁾

24) Ramm, S. 76.

25) Modell Hannover, S. 24.

26) Juristenausbildung Düsseldorf, S. 21. Siehe ferner: Gutachten Deutscher Beamtenbund, S. 8, 16; Quambusch, ZBR 1975, 15 sowie SKV 1975, 100: "spezielle Rechtsmaterien als exemplarische Ausprägungen allgemeingültiger Prinzipien"; Doll, SKV 1971, 312: "exemplarisch erworbene Handlungsmuster an die Erfordernisse spezieller Situationen und Sachgebiete" anpassen; Aufbaustudium Speyer, S. 9.

27) Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, S. 25.

Die Notwendigkeit exemplarischen Lernens ist nicht zuletzt ein Resultat der Stofffülle, der Stoffmassen, die zu einer Beschränkung zwingen.²⁸⁾ Dieser für die - rein - rechtswissenschaftliche Ausbildung bekannte Befund gilt noch mehr für die Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes, wo das Fächerangebot ein weit größeres Spektrum aufweist.²⁹⁾

Exemplarisches Lernen ist nach zwei - extremen - Grundrichtungen möglich:

- Der Stoff wird nicht horizontal, sondern vertikal beschränkt. Diesen Weg schlagen die Juristenkommissionen von Rheinland-Pfalz und Bayern vor. Es werden möglichst viele Einzelfächer gelehrt. Das jeweilige Fach wird "nicht erschöpfend, sondern in seinen wesentlichen Strukturen" dargestellt.³⁰⁾ Wie allerdings gerade hierdurch "Inseln des Wissens und Verstehens", mit "deren Hilfe die Grundbegriffe der Rechtsordnung erklärt" werden können,³¹⁾ entstehen sollen, bleibt vor allem angesichts des Umstandes, daß die Entscheidung über die Stoffauswahl allein dem Lehrer obliegt,³⁰⁾ unerfindlich. In Bayern wird zu Recht auf die Stofffülle gerade im öffentlichen Recht aufmerksam gemacht. Aber auch dort wird eine Stoffbeschränkung nur nach einzelnen Stoffgebieten nicht für sinnvoll gehalten; diese müsse vielmehr "im Verzicht auf überflüssiges Detailwissen innerhalb der vorgeschriebenen Stoffgebiete gefunden werden".³²⁾ wobei freilich schon hier anzumerken ist, daß wohl stets, also auch dann, wenn eine horizontale Stoffreduzierung vertreten wird, auf die Vermittlung überflüssigen Detailwissens verzichtet werden muß.

28) Juristenausbildung Düsseldorf, S. 16, Hessische Reformkommission, S. 22.

29) Das wird, speziell auf die Situation in Baden-Württemberg bezogen, von Quambusch, ZBR 1975, 16, zu Recht kritisiert. In Berlin ist die Situation - aber nur insoweit - etwas besser: vgl. Breitenstein, SKV 1973, 231.

30) Mainzer Reformkommission, S. 10.

31) A.a.O., S. 16.

32) Münchner Modell, S. 51.

33) Juristenausbildung Bad-Württ., S. 10.

- Demgegenüber wird die Gegenposition dahin eingenommen, unter "Verzicht auf die enzyklopädische Vermittlung von Einzelwissen"³³⁾ vertieftes exemplarisches Lernen in Schwerpunktbereichen anzustreben.³⁴⁾

Den zweiten Weg, den der vertikalen Vertiefung, halte ich zumindest hinsichtlich der Rechtsausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes für effektiver:

Einmal sind die späteren Verwendungssituationen so umfangreich, daß ohnehin nicht alle Gebiete erfaßt werden könnten. Im übrigen ist die Auffassung, im öffentlichen Recht gebe es weniger als in anderen Bereichen repräsentative Komplexe,³⁵⁾ in dieser Allgemeinheit anfechtbar. Zunächst bietet sich nämlich das Allgemeine Verwaltungsrecht an, das zwar nicht repräsentativ ist, an dem aber die Grundstrukturen und allgemeinen Prinzipien des Verwaltungsrechtes einschließlich methodologischer Einsichten³⁶⁾ erklärbar sind. Darüber hinaus gibt es repräsentative Einzelmaterien des Besonderen Verwaltungsrechts: z.B. das Polizeirecht für die eingreifende Verwaltung (siehe auch unten 7.4.), das Baurecht für leistende und gleichzeitig eingreifend - ordnende Verwaltung, das Bauleit- und Städtebauförderungsrecht für planende, zukunftsorientierte Verwaltung, das Wohngeldrecht für leistende Verwaltung.

Die Darbietung von zuvielen Einzelgebieten hat einen zweiten Nachteil, nämlich die Vermittlung der Fähigkeit zum Erwerb weiterer Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten zu beeinträchtigen, da infolge beschränkter Aufnahmefähigkeit der Studierenden die System- und Methodenlehre vernachlässigt werden müßte.³⁷⁾

33a) Zacher, RpfIBl 1970, 111 spricht von dem Bedürfnis, die Ausbildung auf Teilbereiche des Rechts zu konzentrieren.

34) Stellvertretend Modell Hannover, S. 22, und Juristenausbildung Düsseldorf, S. 14.

35) Münchner Modell, S. 101.

36) Hamburger Juristenausbildung, S. 22.

37) Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, S. 26.

Ein Nebeneinanderreihen vieler Einzelmaterien erschwert ferner die Praktizierung des pädagogischen Prinzips des Weges vom Einfacheren (Leichteren) zum Schweren.³⁸⁾ Es dürfte schwer fallen, Teilbereiche des Besonderen Verwaltungsrechts zu finden, die solche Steigerungen sinnfällig machen könnten, zumal wenn gleichzeitig der Grundsatz des exemplarischen Lernens gewahrt bleiben soll.³⁹⁾ Es bietet sich demgegenüber eher an, die Schritte von den Grobstrukturen, den Grobrahmen eines Einzelgebietes aus bis hin zu einer vertiefenden und verfeinernden Ausdifferenzierung gerade dieses Gebietes zu vollziehen.⁴⁰⁾ Das ließe sich beispielsweise am Polizeirecht, beginnend mit den allgemeinen Grundlagen und fortschreitend bis zu den tiefgreifenden Besonderheiten und Problemen etwa des Gewerbe (polizei-)Rechtes demonstrieren. Gerade das letztgenannte Beispiel zeigt außerdem eindringlich, daß das allenthalben für erstrebenswert gehaltene fächerübergreifende Problembewußtsein⁴¹⁾ nur durch Steigerung der "Komplexität von Lernstoffen und Lernsituationen"⁴²⁾ realisierbar ist. Wie soll der Lernende die Querverbindungen zwischen den einzelnen Rechtsmaterien erkennen lernen, wenn er vor einer Fülle oberflächlichen Einzelwissenssteht, statt einheitsstiftende Rahmenkategorien⁴³⁾ zu kennen? Darüber hinaus lassen sich interdisziplinäre Zusammenhänge⁴⁴⁾ nur aufdecken, wenn der Lernende nicht mit den Unsicherheiten der Einzelkenntnisse belastet ist, sondern das Elementare⁴⁵⁾ und Typische⁴⁶⁾

38) Flitner, S. 144.

39) Daher nimmt es nicht wunder, daß die Empfehlungen der rheinland-pfälzischen Kommission insoweit vage bleiben müssen. Dort, S. 16, wird lediglich vorgeschlagen, dieses Prinzip möglichst an praktischen Fällen auszurichten.

40) Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 36; Hessische Reformkommission, S. 22.

41) Ramm, S. 77.

42) Einstuf. Juristenausbildung Bremen, S. C 36.

43) Hessische Reformkommission, S. 22.

44) Ramm, S. 77.

45) Mainzer Reformkommission, S. 16.

46) Einstuf. Juristenausbildung Bremen, S. C 121.

seines eigenen Faches erfahren hat und von dieser gefestigten Grundlage aus zu arbeiten versteht.

7.3. Rechtsdidaktik oder Didaktik des Verwaltungsrechts?

7.3.1. Oberste Werte und Rechtsgrundsätze

Es ist nunmehr der Frage nachzugehen, ob eine allgemeine Rechtsdidaktik oder eine spezielle (Fach-)Didaktik für das Verwaltungsrecht entwickelt werden sollte. So könnten die "einheitsstiftenden Kriterien" unseres Rechtssystems: die "oberste(n) Werte, Rechtsgrundsätze, Prinzipien, grundlegende(n) Rechtssätze, Institute, allgemeine(n) Rechtsbegriffe",⁴⁷⁾ wie etwa Rechtsstaatlichkeit, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Grundrechtsorientierung, Gewaltenteilungs- und Sozialstaatsprinzip, Parlamentarismus, oder andere elementare Regeln wie etwa Zuständigkeitsabgrenzungen, Organisationsgewalt, wichtige Haushaltsgrundsätze, Föderalismus und Selbstverwaltungsgarantie, Vertragsfreiheit, Verbot sittenwidriger Schädigung, Treu und Glauben, Vertragstreue, nicht nur die Auswahl und Gewichtung, sondern auch die Sequentierung der gesamten rechtswissenschaftlichen Unterrichtsinhalte zwingend vorbestimmen. Ein solch geschlossenes, hierarchisch konstruiertes Modell wäre bestechend, jedenfalls vom Fachspezifischen her gesehen. Fraglos stieße man aber gerade beim Anfänger, insbesondere in der Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes, auf erhebliche Verständnisschwierigkeiten, wenn im Studium mit diesen überwiegend leerformelhaft-unpräzisen, jedenfalls auf hohem Abstraktionsniveau fixierten Begriffen begonnen würde. Der Versuch, solche Schwierigkeiten durch besondere methodische Maßnahmen und Mittel zu meistern, scheiterte vermutlich, wäre in jedem Falle aber zu aufwendig.

Ein ständiges Rekurrieren auf "höhere Werte", "oberste Normen" u.ä. versperrte beim Anfänger darüber hinaus die Sicht dafür, daß der Gesetzgeber für die typischen Grund-

47) Bachof, VVDStRL 30, 230.

konflikte problemlösende Techniken anbietet, nämlich in Konditionalprogrammen Mechanismen für die Lösung schon (vor-)gelöster Probleme.⁴⁸⁾ R. Bender⁴⁹⁾ drückt das so aus: "Wenn uns Richtern ein problematischer Fall vorliegt, fangen wir auch nicht mit der Gerechtigkeitsidee bei Aristoteles an, um uns dann langsam über Thomas von Aquin bis Habermas an die Probleme des konkreten Falles heranzutasten. Gingen wir so vor..., die schließlich gefundene Falllösung wäre noch wesentlich inkonsistenter und meist auch unbefriedigender...". Fundamentale Wertgefüge sind also - teils als gemeinsames Gut - in der Rechtswissenschaft vorhanden. Sie greifen aber nicht soweit durch, daß sie die Konstruktion einer einheitlichen, hieran orientierten Rechtsdidaktik erforderten.

Das gilt jedenfalls solange, als die zweifelsohne vorhandenen Gemeinsamkeiten nicht besser als gegenwärtig aufbereitet sind. Zwar kann es auch Aufgabe einer Didaktik sein, zur Lösung solcher Probleme beizutragen. Jedoch hat die Didaktik gegenüber der Fachwissenschaft eher eine dienende Funktion. Die - herausgearbeiteten - Strukturen der Fachwissenschaft beeinflussen die Konstruktion einer Didaktik (vgl. oben 7.1.). Der umgekehrte Weg würde die Stellung der Fachdidaktik im Verhältnis zur Fachwissenschaft falsch einschätzen. Daß diese Überlegung für eine Didaktik der Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes, wo vor allem auf fachwissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse zurückgegriffen werden muß,⁵⁰⁾ ein noch größeres Gewicht erlangt, versteht sich von selbst.

7.3.2. Dogmatik und insbesondere Methodik als Klammer einer Rechtsdidaktik?

Ein gemeinsamer Fundus läßt sich gegenwärtig scheinbar mit eigener Erfolgsaussicht zu den allgemeinen dogmatischen Fragen der Rechtswissenschaft, insbesondere zur Methodik^{50a)} zu-

48) Luhmann, Zweckbegriff, S. 260.

49) Bender, S. 6.

50) Maack. Verwaltungszeitung Baden-Württemberg 1974, 115.

sammentragen. Zu denken ist beispielsweise an das Verhältnis (die Wechselwirkung) von Recht und Wirklichkeit (Sollen und Sein), Normhierarchie, Rechtsquellenlehre, Rechtssatzlehre, Kollisionsregeln, Interpretation, Rechtsfortbildung. Dazu gehört etwa auch die Ermessenslehre, die nicht nur im Verwaltungsrecht relevant ist, sondern auch - etwas unscharf - als gesetzgeberisches Ermessen diskutiert wird, im Rahmen der Strafzumessung eine Rolle spielt und selbst dem Zivilrecht nicht unbekannt ist (siehe z.B. § 315 BGB).

Ein Blick in einige Werke der einschlägigen Literatur zeigt indessen, daß diese Themen trotz ihres übergreifenden Charakters oft nur punktuell aus der Perspektive der Einzeldisziplin, der der jeweilige Verfasser sich zugehörig fühlt, behandelt werden, so daß sie auch - wenigstens vorläufig - als Grundlage einer einheitlichen Rechtsdidaktik ausscheiden:⁵¹⁾

Besonders auffällig ist das z.B. bei Engisch, dessen Beispiele überwiegend dem Straf- und Strafprozeßrecht entnommen sind.⁵²⁾ Das öffentliche Recht ist so gut wie gar nicht erwähnt.⁵³⁾ Bei seinen Hinweisen auf das Privatrecht greift er meist auf die dem Strafrecht verwandten Gebiete, z.B. das Recht der unerlaubten Handlung, zurück.⁵⁴⁾ Hieran hat sich trotz der zunehmenden Bedeutung des öffentlichen Rechts in Praxis und Studium - letzteres ausgewiesen durch die neueren Ausbildungs- und Prüfungsordnungen - bis zur 5. Auflage nicht geändert, denn die neu aufgenommenen Betrachtungen zur Topik⁵⁵⁾ kreisen in erster Linie um Probleme des Straf- und Zivilrechts.

50a) Hier kommt es nicht darauf an, die Begriffe "Dogmatik" und "Methodik" in ihrem Gegenstandsbereich exakt zu erfassen und ggf. auszugrenzen. Es sei etwa auf Schünemann, S. 23, verwiesen, der innerhalb der Dogmatik drei Erkenntnisaspekte und -objekte unterscheidet: Systematik, Typik und Methodik. Der Methodik schreibt er die Funktion zu, die Regeln der Rechtsanwendung festzulegen.

51) Hier stellt sich im Gegenteil die Frage nach einer speziellen Didaktik, die etwa unter dem Aspekt der "Einführung in das Recht" - so oder ähnlich lauten zumeist auch die Buchtitel - untersucht werden müßte (siehe auch oben 6.3.5.).

Ähnlich ist es in der Methodenlehre bei Zippelius,⁵⁶⁾ der seine dogmatisch-methodischen Überlegungen fast ausschließlich mit Materialien des Straf- und Bürgerlichen Rechtes belegt. Ein Einzelnachweis erübrigt sich hier, da die vorstehend beschriebene Tatsache an fast jeder Stelle dieses Werkes zu beobachten ist. In "Wesen des Rechts" desselben Autors wird dieser Umstand nur deshalb nicht deutlich, weil Zippelius dort vor allem einen rechtsphilosophisch-geschichtlichen Überblick vermittelt, dem eine juristische Detailbetrachtung fremd ist.⁵⁷⁾ Anders ist es wiederum in seiner für den "interessierten Laien" - so das Vorwort - geschriebenen Einführung in das Recht.⁵⁸⁾ Es wäre müßig, alle einzelnen Stellen aufzuzählen, an denen Zippelius Wesen, Funktion, Systematik und Instrumentarium des Rechts mit Beispielen und Belegen des Zivilrechts mitunter des Strafrechts, prozessualistisch anhand von Zivilprozeßordnung und Strafprozeßordnung, demonstriert. Didaktisch ist das vielleicht dann nicht einmal schlecht, wenn Adressat der Ausführungen der interessierte Laie ist, da eine Überladung mit Rechtsstoff Verwirrung stiftet, andererseits aber zweifelsohne eine Verkürzung des Blickfeldes verursacht. Lediglich das Staatsrecht, hieraus neben dem Rechtsstaatsprinzip vor allem die Grundrechtsnormen, findet eifrig Erwähnung. Darüber hinaus werden immerhin an einigen - wenigen - Positionen auch verwaltungsrechtliche Institutionen markiert, bezeichnenderweise aber wiederum solche,

52) Engisch, 3. Auflage, stellvertretend S. 12, 14, 46, 47, 49, 70, 120, 139, 144, 192.

53) Auf S. 107 f. a.a.O. streift er das Prinzip der Gesetzmäßigkeit und auf S. 111 ff. immerhin das Verwaltungs-ermessen und die Ermessensfehler.

54) A.a.O., S. 21, 23, 33, 79, 119 ff.

55) Engisch, 5. Auflage, S. 189 ff.

56) Zippelius, Methodenlehre.

57) Zippelius, Recht, S. 72, 75, 90, 92, 106, 147 ff., wo Ansätze in diesem Sinne zu finden sind.

58) Zippelius, Einführung.

die - wie etwa der verwaltungsrechtliche Vertrag⁵⁹⁾ oder die Ausgleichsansprüche des öffentlichen Rechtes⁶⁰⁾ - eine besondere Nähe zum Privatrecht erkennen lassen.

Viehweg beschäftigt sich in seinem "Beitrag zur rechtswissenschaftlichen Grundlagenforschung" in dem einzigen konkreten Kapital mit "Topik und Zivilistik"⁶¹⁾ ohne freilich auch hier auf Einzelfragen einzugehen. Wenn zwar einzuräumen ist, daß das topische Verfahren im Zivilrecht besonders fruchtbar sein kann, so stünde dem Werk gleichwohl eine Einbeziehung des öffentlichen Rechtes, vor allem des auf die "Techne des Problem Denkens"⁶²⁾ besonders angewiesenen Verfassungsrechtes, gut an.

Auf hohem Abstraktionsniveau liegt die methodologische Untersuchung von Esser zu den Rationalitätsgrundlagen der richterlichen Entscheidungspraxis. Im Gegensatz zu Viehweg werden die Forschungsergebnisse anhand von Fall- und Beispielmateriale illustriert, jedoch wiederum vorwiegend dem zivilistischen Bereich entlehnt.⁶³⁾ Ähnliches ist auch über die von Rehfeldt/Rehbinder behandelten "Grundfragen, Grundlagen und Grundgedanken des Rechts" zu berichten, deren Exempel sich fast ausnahmslos im Gebiete des bürgerlichen Rechtes, mitunter auch des Strafrechtes, bewegen.⁶⁴⁾ Demgegenüber versucht Baumann an einigen Stellen die rechtliche Komplexität der Lebenssachverhalte sichtbar zu machen und Gemeinsamkeiten aufzuzeigen.⁶⁵⁾ Das bewegt sich allerdings außerhalb eines dogmatisch-methodischen Bezugsrahmens und erstreckt sich auch nur auf den relativ kurzen einleitenden

59) Zippelius, Einführung, S. 55.

60) A.a.O., S. 67 ff.

61) Viehweg, S. 95 ff.

62) Viehweg, S. 31.

63) Siehe etwa Esser, S. 49 ff., 56, 103, 156 f., 162 f.

64) Rehfeldt/Rehbinder, etwa S. 25 f., 34, 39, 42 f., 53 ff., 69, 129.

65) Baumann, S. 15, 28 ff.

Teil I, während in den folgenden Teilen Trennlinien zwischen den einzelnen Rechtsgebieten gezogen werden. Baumann widmet etwa unter der nicht ganz zutreffenden Überschrift "Auslegung" u.a. der Rechtssatzlehre, dem Lückenproblem, der Interpretation, der Subsumtion und der Analogie einen Paragraphen innerhalb des Teiles II - Bürgerliches Recht ⁶⁶⁾, so, als ob diese Probleme nicht auch das öffentliche Recht beschäftigten. An anderer Stelle hebt er den Ermessensspielraum der Verwaltung hervor. ⁶⁷⁾ Hier hätte es sich beispielsweise angeboten, die dogmatische Verknüpfung zum gesetzgeberischen und richterlichen Ermessen herzustellen.

7.4. Besonderes Verwaltungsrecht oder Allgemeines Verwaltungsrecht?

Die vorstehend (7.3.1. und 7.3.2.) mit dem Ergebnis abgeschlossene Untersuchung, daß jedenfalls zunächst eine Fachdidaktik des Verwaltungsrechtes anstelle einer allgemeinen Rechtsdidaktik zu planen sei, muß offenbar auf einer anderen ("unteren") Ebene wiederholt werden: Empfiehlt sich der Entwurf einer Didaktik des allgemeinen Verwaltungsrechtes, oder von (Fach-)Didaktiken des besonderen Verwaltungsrechtes oder schlicht einer Didaktik "Verwaltungsrecht"?

Für spezielle Fachdidaktiken könnte sprechen, daß hier eine besondere Nähe zum Fachstoff besteht und daher eine didaktische Aufbereitung - und spätere unterrichtliche Darbietung - besser zu bewältigen ist. Hiergegen ist sofort der Einwand zu erheben, daß eine allzu große Zahl spezieller Didaktiken entstünde, die darüber hinaus auch noch ständig den nicht gerade seltenen Gesetzesänderungen anzupassen wären. ⁶⁸⁾ Quambusch, ⁶⁹⁾ der neben den häufigen Gesetzes-

66) Baumann, S. 61-98.

67) Baumann, S. 368 f.

68) Wolff weist in Wolff/Bachof, S. 2, zutreffend darauf hin, daß das geltende Verwaltungsrecht in zahllosen Rechtsquellen verstreut ist, die einschlägigen Gesetze seit ihrem Erlaß mehrfach geändert worden sind und außerdem manches Wichtige noch als ungeschriebenes Gewohnheitsrecht existiert.

Änderungen lernmotivatorische Überlegungen anführt, empfiehlt zu Recht eine Schwerpunktverlagerung weg von der Vermittlung von Spezialwissen, wozu er ausdrücklich das Besondere Verwaltungsrecht zählt, hin zu den allgemeinen Rechtslehren, zu denen er ausdrücklich das Allgemeine Verwaltungsrecht rechnet.

Der erstmalige und der laufende Aufwand wären also unvertretbar hoch, selbst wenn man verwandte Sachgebiete zusammenzöge. Außerdem wäre es zusätzlich erforderlich, entweder eine Didaktik des Allgemeinen Verwaltungsrechtes zu konzipieren oder jeder speziellen Fachdidaktik einen allgemeinen Teil beizugeben.

Wie oben 7.3. dargelegt, wäre es an sich wünschenswert - wenn auch gegenwärtig jedenfalls für die Ausbildung der Beamten des gehobenen Verwaltungsdienstes nicht realisierbar - eine umfassende, integrierte Rechtsdidaktik zu erarbeiten. Im Gegensatz zu den Unterschieden zwischen den "großen" Rechtsmaterien (Zivilrecht, Strafrecht, Staats- und Verwaltungsrecht) sind die Divergenzen zwischen den Einzelgebieten des Verwaltungsrechts allerdings nicht grundlegend struktureller Natur. Hier lassen sich also schon jetzt eher gemeinsame Linien aufzeigen, ohne daß bestehende Abweichungen kaschiert werden müßten. Sie ließen sich beispielsweise unter den Eckpfeilern "Leistungs- und Eingriffsverwaltung" typische Handlungsmuster der Verwaltung darstellen, selbst wenn diese Begriffe wenig aussagekräftig sind und, unkritisch betrachtet, Artunterschiede nahelegen, die nicht bestehen,⁷⁰⁾ da die Verwaltung auch in Bereichen, in denen sie überwiegend Leistungen gewährt, zu Eingriffen berechtigt ist.⁷¹⁾ Andererseits kann die Verwaltung aber

69) Quambusch, ZBR 1975, 10 f.

70) Bachof, VVDStRL, 30, 224, 227 sowie Ossenbühl, DVBl. 1974, 541.

71) Vgl. etwa §§ 25 Abs. 2 und 3, 30, 31 Zweites Wohngeldgesetz; §§ 92 ff. Bundessozialhilfegesetz.

auch in ausgesprochenen Eingriffsbereichen leistend tätig werden, so wenn etwa die Polizeibehörde zugunsten eines Bürgers einschreitet, dessen Leben oder Gesundheit durch den Störer akut gefährdet ist.⁷²⁾ Ähnlich ist es mit Handlungen, die vornehmlich darauf gerichtet sind, das System Verwaltung funktionsfähig zu erhalten, wozu beispielsweise die Sachgebiete Organisations-, Personal-, Beschaffungs-, Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen gehören.

Als Alternative verbleibt aber auch zu diskutieren, die Didaktik eventuell ausschließlich auf das Allgemeine Verwaltungsrecht zu beschränken. Das ließe sich für einige Themen ohne größere Schwierigkeiten realisieren. Auf die Unterschiede von Eingriffs- und Leistungsverwaltung (belastende und begünstigende Verwaltungstätigkeit) könnte bei der Behandlung der Prinzipien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, des Gesetzesvorranges und des Vorbehaltes des Gesetzes⁷³⁾ sowie bei der Darstellung der nachträglichen Aufhebung⁷⁴⁾ belastender und begünstigender Verwaltungsakte eingegangen werden. Organisationsrechtliche Normen könnten mit den Problemen der sachlichen, örtlichen, funktionellen und instanziellen Zuständigkeit verbunden werden. Eine sachgerechte Unterbringung etwa des Haushaltsrechtes fiel schon schwerer. Außerdem liege es nahe, die Fallbeispiele für das Allgemeine Verwaltungsrecht fast ausschließlich ganz bestimmten Einzelmaterien zu entnehmen (eine Steuerung erschiene willkürlich), so daß gerade bei dem am Beginn seiner Ausbildung Stehenden allzu schnell der Eindruck entstünde, das Verwaltungsrecht erschöpfe sich innerhalb

72) Stellvertretend Maurer, JuS 1972, 331 mit umfassenden Nachweisen.

73) Hier kann nicht der immer mehr vertretenen Auffassung nachgegangen werden, daß das Vorbehaltsprinzip auch bei Leistungen des Staates (der Verwaltung) Beachtung verlangt.

74) Siehe §§ 48, 49 VwVfG.

einer leicht faßbaren Bandbreite. Schließlich weisen einige Gebiete des Besonderen Verwaltungsrechtes, etwa das Kommunalverfassungsrecht, das Bodenrecht oder das Abgabenrecht, Eigentümlichkeiten auf, die die Systemimmanenz des Allgemeinen Verwaltungsrechtes stören müßten.

Es erweist sich demnach, daß keine reine Didaktik des Allgemeinen Verwaltungsrechtes, und schon gar keine speziellen Didaktiken des (Allgemeinen und) Besonderen Verwaltungsrechtes konstruiert werden sollten. Empfehlenswert scheint vielmehr eine umfassende Didaktik des Verwaltungsrechtes, deren Kern freilich das Allgemeine Verwaltungsrecht bildet, der durch wichtige und prägnante Materien des Besonderen Verwaltungsrechtes, die Schlüsselstellungen einnehmen,⁷⁵⁾ ergänzt werden müßte.

Eine der negativen Seiten dieses Ergebnisses, nämlich keine Didaktik nur von einem Gebiet des Besonderen Verwaltungsrechtes aus zu planen, soll noch einer letzten Überprüfung standhalten: Es könnte Teilbereiche des Verwaltungsrechtes geben, die sich besonders eignen, die - allgemeinen - Probleme und Strukturen des gesamten Verwaltungsrechtes aufzuzeigen. Prüfungsgegenstand soll das Polizeirecht sein, das auch in vielen Kommissionsberichten zur einstufigen Juristenausbildung einen zentralen Platz einnimmt.⁷⁶⁾ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das Polizeirecht (PolG) des Landes Baden-Württemberg in der Fassung vom 16.1.1968 (Ges.Bl. S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.11.1974 (Ges.Bl. S. 508):

Anhand von § 1 PolG (Aufgaben der Polizei) könnte in Aufgaben, Funktionen und Wesen der öffentlichen Verwaltung ein-

75) Juristenausbildung Düsseldorf, S. 21.

76) Stellvertretend: Mainzer Reformkommission, S. 31, Juristenausbildung Düsseldorf, S. 19; Hessische Reformkommission, S. 27; Juristenausbildung Baden-Württemberg, S. 33; Juristenausbildung Kiel, S. 36.

geführt werden. In Verbindung mit § 3 PolG stellt § 1 PolG eine materiell-rechtliche Eingriffsnorm dar (Prinzip des Gesetzesvorbehaltes). Ferner könnten hieran die Tatbestandslehre und die Natur (Struktur) der unbestimmten Rechtsbegriffe ("öffentliche Sicherheit oder Ordnung", "öffentliches Interesse", "verfassungsmäßige Ordnung") dargestellt werden. Weiter bestünde Veranlassung, in diesem Zusammenhang auf den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz einzugehen. § 1 Abs. 2 PolG schließlich enthält eine Norm, die Verbindung zu anderen Bestimmungen herstellt (Verweisung). Instruktiv sind auch § 2 Abs. 1 PolG wegen des Prinzips des ersten Zugriffes (Tätigwerden außerhalb des eigenen sachlichen Kompetenzbereiches) und § 2 Abs. 2 PolG wegen der Abgrenzung zur Befugnis der Gerichte. - §§ 3 und 5 PolG geben Darstellungsmöglichkeiten der Ermessenslehre in Verbindung mit den Prinzipien von Eignung, Erforderlichkeit und Übermaßverbot (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) staatlicher Eingriffe. §§ 6, 7 und 9 PolG eignen sich zur Unterweisung in Fragen des - richtigen - Adressaten verwaltungsrechtlicher Maßnahmen. §§ 10 ff. PolG umfassen das Verfahren des Erlasses von Normen (Polizeiverordnungen) durch Verwaltungsbehörden. Aus §§ 19 ff. PolG sind wiederum Erkenntnisse zu gewinnen für die Tatbestandslehre, den Erlaß von Verwaltungsakten und die Gesetzeskonkurrenz (Vorrang der speziellen Vorschriften der §§ 19 ff. PolG vor den - generellen - §§ 1, 3 PolG). Außerdem sind hier in Verbindung mit § 4 PolG einprägsam die Eingriffsmöglichkeiten in grundgesetzlich geschützte Positionen demonstrierbar. §§ 32 ff. PolG behandeln die Vollstreckung von Verwaltungsakten (Polizeizwang), wobei das Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (§ 32 Abs. 1 PolG) einbezogen werden kann. Den Vorschriften über die Entschädigung (§§ 41 ff. PolG) lassen sich Teile des übrigen Staatshaftungsrechtes anfügen. Außerdem enthält § 43 PolG den gesetzlich nicht häufig fixierten Aufwendungsersatz. Schließlich umfassen die Bestimmungen des gesamten zweiten Teiles des Polizeigesetzes in einer sonst kaum anzutreffender Fülle einprägsame Bei-

spiele für: Staatliche Organisation, Behördenaufbau (Hierarchie); Fach- und Dienstaufsicht, sachliche, örtliche, funktionelle und instanzielle Zuständigkeit; Verhältnis der allgemeinen Behörden zu Sonderbehörden; Zusammenwirken staatlicher und kommunaler Behörden; Tätigwerden über den eigenen Zuständigkeitsbereich hinaus; beamtenrechtliche Normen; Kosten der Staatstätigkeit; Rechtsgrundlagen zum Erlass spezieller Rechtsverordnungen.

Trotz dieser reichlichen Ansammlung von exemplarischen Problemen und Konstellationen, wie sie auch im gesamten übrigen Verwaltungsrecht immer wieder anzutreffen sind, fehlen - oder kommen zu kurz - im Polizeirecht wichtige Sachgebiete wie: Bestandskraft von Verwaltungsakten, fehlerhafte Verwaltungsakte, Recht der öffentlichen Sachen, Anstaltsrecht, Handeln der Verwaltung im gesetzesfreien Raum, Unternehmen der öffentlichen Hand, Abgaben- und Haushaltswesen, Begünstigende Verwaltungsakte sind nur als Dreiecksverhältnis darstellbar,⁷⁷⁾ das für die leistende (gewährende) Verwaltung gerade nicht typisch ist. Ebenso fehlen als unverzichtbare Teile des Verwaltungsrechtes Teile des Verwaltungsverfahrens, das Widerspruchsverfahren sowie die Planungsbefugnisse der Verwaltung. Es wäre demnach notwendig, eine am Polizeirecht orientierte Didaktik zu ergänzen, was - vor allem im Hinblick auf Leistungsgewährung und Planungswesen - systemfremd wirken müßte.

Darüber hinaus darf nicht verkannt werden, daß das allgemeine Polizeirecht in der Praxis mehr und mehr an Bedeutung verliert, da wichtige Einzelbereiche ausgegliedert und spezialrechtlichen Vorschriften unterworfen worden sind,⁷⁸⁾ z.B. Seuchenrecht, Tierseuchenrecht, Bauordnungswesen, Bestattungswesen, Abfallbeseitigung, Versammlungsrecht, Ausländerwesen, Straßenverkehrsrecht, das gesamte Gewerberecht. Es ist pädagogisch nicht verantwortbar, einem Rechtsgebiet innerhalb der Ausbildung eine derart zentrale Bedeutung zu-

77) Vgl. Fußnote 72.

78) Stellvertretend Belz, DÖV 1974, 767.

zuweisen, die in dieser Ausprägung in der Verwaltungspraxis nicht (mehr) vorhanden ist.

Schließlich darf nicht die Gefahr übersehen werden, daß im Auszubildenden zu stark ein Bild von der Verwaltung als ordnende und eingreifende Staatsgewalt geformt wird, von der er später nur noch schwer gelöst werden kann.⁷⁹⁾ In einem anderen, aber vergleichbaren Zusammenhang drücken Dillkofer/Kuhlmann⁸⁰⁾ das so aus: "Die einseitige Ausrichtung des juristischen Studiums und des Vorbereitungsdienstes auf die Bedürfnisse der Justiz... wirft die grundsätzliche Problematik auf, daß den Juristen Verhaltensweisen beigebracht werden, die in der Leistungsverwaltung zu Fehlentwicklungen führen können".

Indessen ist andererseits kein dem Polizeirecht zu didaktischen Zwecken auch nur annähernd vergleichbar taugliches Rechtsgebiet erkennbar. Daher erweist es sich als angemessen, die Didaktik des Verwaltungsrechtes nicht auf der Grundlage eines besonderen Teilstoffes zu konstruieren, was im übrigen - freilich aus ganz anderer Sicht - durch die Bemerkung Bachofs, - auch - das besondere Verwaltungsrecht sei "von der Dogmatik lange Zeit hindurch stiefmütterlich behandelt worden",⁸¹⁾ nur noch bekräftigt wird. Nach den obigen Ausführungen liegt es allerdings auf der Hand, daß sowohl das allgemeine Polizeirecht wie auch die aus ihm gelösten, eben genannten besonderen Teilbereiche vorzüglich geeignet sind, als Anschaffungs- und Beispielsmaterial des Verwaltungsrechtes zu dienen.⁸²⁾ Die Kommission zur Gestaltung der einstufigen Juristenausbildung an der Universität Augsburg stellt hierzu wörtlich fest:⁸³⁾ "Als wesentlichste Gebiete sind das Sicherheitsrecht einschließlich dem Bauordnungsrecht zu behandeln, die beispielhaft für die Hoheitsver-

79) Lange/Luhmann, VerwArch 1974, 142, sprechen in diesem Sinne von den Sozialisationseffekten des Vorbereitungsdienstes. Ebenso: Brinkmann, Speyer-Bs. 54, S. 127.

80) Dillkofer/Kuhlmann in Ellwein/Zoll, S. 142.

81) Bachof VVDStRL 30, 235.

waltung sind. An Hand von Fällen aus diesen Gebieten lassen sich auch die Grundlagen des Allgemeinen Verwaltungsrechts gut herausarbeiten". Hierbei bleibt zu hoffen, daß das Allgemeine und das Besondere Verwaltungsrecht gerade im Hinblick auf die Ausbildung -und möglicherweise auch mit als Folge des Studiums - sich zukünftig stärker gegenseitig befruchten werden.⁸⁴⁾

82) Ramm, S. 96, schlägt vor, besonders anhand von Beispielen aus dem Polizeirecht in das Verwaltungs- handeln einzuführen.

83) Münchner Modell, S. 35.

84) Bachof a.a.O.

8. Lerninhalte des Verwaltungsrechts

8.1. Einleitende Bemerkungen

8.1.1. Lernziele und Lerninhalte des Verwaltungsrechts

In diesem Abschnitt wird ebenfalls (wie in Abschnitt 6.) darauf verzichtet, zwischen Lernzielen und Lerninhalten zu unterscheiden.¹⁾ Wie bereits oben (5.3.2.) gezeigt, ist es außerdem fragwürdig, die Lernziele graduell zu klassifizieren und etwa genau zwischen "Wissen" und "Bewerten" zu differenzieren.

Unabhängig zwischen unterschiedlichen Kategorien von Lernzielen bleiben die ihnen zuteilbaren Lerninhalte im wesentlichen gleich oder zumindest ähnlich. Es ist zwar sicher nicht dasselbe, einerseits beispielsweise die Struktur des Ermessens zu kennen und andererseits die Problematik des Ermessens mit Blick auf Gewaltenteilung und Bindung der Verwaltung zu analysieren oder zu bewerten. Der Gegenstand der Betrachtungen, der Stoff, in unserem Beispiel die Ermessenslehre, bleibt indessen derselbe. Daher soll durch die Wiedergabe von Lerninhalten das gesamte Spektrum der möglichen Lernziele abgedeckt werden, also neben dem "reinen" Wissen auch das Verstehen, das Reproduzieren, das Erkennen von Problemen, das Anwenden auf reale (konkrete) Einzelfälle und das Beurteilen der Bedeutung für das Gesamtsystem. Hierbei darf freilich nicht übersehen werden, daß die Lernziele einer Universitäts- und Referendarausbildung nicht völlig identisch mit den Lernzielen der Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes sein können. Das versteht sich schon allein im Hinblick auf die unterschiedliche Zeitvorgabe und die verschiedenartige Kombination mit Nachbarchern. So wird man zwar bei den bloßen Kenntnissen keine weit auseinanderfallende Erwartungsstufen ansetzen können (und dürfen), hingegen etwa in der Frage des Einschätzens

1) Zur Ziel-Inhalt-Problematik: Rülcker, S. 62.

einer Problematik im Hinblick auf ihre Funktion und ihren Stellenwert im Gesamtzusammenhang divergierende Anforderungen (und damit Lernziele) postulieren können. Auch von daher läßt sich eine gewisse Berechtigung für das hier gewählte Verfahren ableiten, nur auf die Lerninhalte abzustellen. Das entbindet hierüber hinaus in dieser Arbeit von einer Beantwortung der gesellschafts- und vor allem beamtenpolitisch virulenten Frage, wie denn die Funktionen des gehobenen Verwaltungsdienstes von denen der (voll-) juristisch ausgebildeten Beamten (des höheren Dienstes) abzugrenzen seien.

8.1.2. Lerninhalte des Allgemeinen Verwaltungsrechts

Es kann hierbei nicht darum gehen, Inhaltsübersichten aus Lehrbüchern wiederzugeben. Vielmehr wird versucht, wichtige Stoffgebiete unter Berücksichtigung didaktischer Gesichtspunkte aufzulisten (siehe oben 7.7.1. und 7.2.). Es ist allerdings gerade beim Verwaltungsrecht nicht einfach, etwa dem pädagogischen Grundsatz "Vom Leichten zum Schwierigen" Rechnung zu tragen. Als Beispiel sei die Materie "Verwaltungsakt" herausgegriffen. Die unterrichtliche Erörterung kann auf relativ überschaubare Grundzüge reduziert werden. Daher wäre es vertretbar, dieses Gebiet in einer frühen Ausbildungsphase zu behandeln. Andererseits gehören Einzelprobleme, wie beispielsweise die Abgrenzung zwischen Allgemeinverfügung und Norm, aber auch die übergreifenden gesamtstrukturellen Fragen (Handlungs- und Regelungsinstrument der Verwaltung,^{1a)} Zweckerschöpfung aus Gründen des Rechtsschutzes u.a.) zu den Themen, die fruchtbringend in einem späteren Stadium der Ausbildung diskutiert werden können. Ähnlich steht es mit der Vermittlung des Methodenwissens (siehe oben 6.3.5.). Es ist daher nicht möglich, allgemein verbindliche Regeln anzubieten. Auch insoweit bedarf es noch vergleichender (empirischer) Untersuchungen, sofern die Probleme der Evaluation methodisch hinreichend gelöst erscheinen, wovon freilich für die rechts-

1a) P. Krause, S. 92 ff.

wissenschaftliche Ausbildung gegenwärtig nicht gesprochen werden kann. Darüber hinaus gilt es, den wissenschaft-immanenten (man wird allerdings nicht immer sagen können: einen logischen) Vorrang zu beachten. Ich hielte es etwa für verfehlt, den Verwaltungszwang zu behandeln, bevor z.B. auf die Frage von Wirksamkeit, Unanfechtbarkeit und Bestandskraft des Verwaltungsaktes eingegangen wurde, obwohl die Grundfragen des Verwaltungszwanges einsichtiger sind als die vorstehend genannten Einzelaspekte der Lehre vom Verwaltungsakt und obgleich es pädagogisch nicht nur reizvoll, sondern auch ausbildungseffektiv sein könnte, das Handeln der Verwaltung vom Ergebnis, vom Enderfolg her aufzurollen. Um mit einem letzten Beispiel abzuschließen: Das Widerspruchsverfahren sollte als eine Sachurteilsvor-aussetzung und als Abschluß des Verwaltungsverfahrens vor dem Verwaltungsstreitverfahren bearbeitet werden. Wegen der relativ knappen gesetzlichen Fixierung ist es häufig schwierig, einen Einstieg in Einzelprobleme dieses Ver-fahrens zu finden (Beispiele: reformatio in peius, Kosten, Aufhebbarkeit von Widerspruchsbescheiden), während beim Ver-waltungsstreitverfahren die umfängliche gesetzliche Rege-lung und der Rückgriff auf andere Verfahrensordnungen, z.B. die Zivilprozeßordnung, auch dem Studierenden Hilfestellung geben.

8.1.3. Lerninhalte des Besonderen Verwaltungsrechts

Neben den Gegenständen des Allgemeinen Verwaltungsrechts werden - jeweils pauschal - die Gebiete des Besonderen Ver-waltungsrechtes aufgeführt, die in einer verwaltungsbe-zogenen Ausbildung Studienmaterie sein können. Eine exakte Trennung zum Allgemeinen Verwaltungsrecht ist nicht stets möglich, aber auch nicht beabsichtigt,²⁾ zumal hierdurch

2) Salzwedel, Probleme des öffentlichen Rechts im Universitätsunterricht, S. 16, hält - sehr entschieden - nur ein induktives Fortschreiten, einhergehend mit der Vermittlung der Grundstrukturen des Falldenkens, für angemessen. Dabei komme es nicht so sehr auf die Reihenfolge der Darbietung an, eine Aussage, die ich allerdings - entsprechend meinem Konzept - für problematisch halte.

auch zusätzliche Erkenntnisse nicht zu gewinnen wären. Die Stoffbereiche werden vor allem auf der Grundlage der Kommissionsberichte zur einstufigen Juristenausbildung zusammengestellt.

Bei der Aufnahme von Einzelgebieten des Besonderen Verwaltungsrechtes sind mehrere Belange zu berücksichtigen:

- Die Stoffansammlung soll Aufschluß darüber geben, wo Grundkenntnisse, wenn auch unterschiedlicher Breite und Tiefe, vorhanden sein müssen.
- Das Beispiels- und Fallmaterial des Allgemeinen Verwaltungsrechts sollte möglichst den Gebieten entnommen werden, wo auch Grundkenntnisse erforderlich sind.
- Der exemplarische Vertiefungsstoff muß zwar in erster Linie danach ausgewählt werden, ob er sich zum Sichtbarmachen von Grundstrukturen, Kategorien und Fundamentalem eignet. Es sollte aber unter den Materien des Besonderen Verwaltungsrechts zu finden sein, in denen Grundlagenwissen präsent sein muß.

8.2. Das Allgemeine Verwaltungsrecht

8.2.1. Dogmen- und Methodenwissen

Bereits an anderer Stelle (siehe oben 6.3.5.) habe ich die Ansicht vertreten, daß am Anfang des verwaltungsrechtlichen Studiums, eventuell in Verbindung mit juristischen Nachbardisziplinen in Form von gemeinsamen oder doch parallel verlaufenden Veranstaltungen, die Darbietung dogmatisch/methodischer Kenntnisse einschließlich einer Einführung in die Fallbearbeitung stehen sollte, wobei auch an dieser Stelle nochmals auf die dabei auftauchenden pädagogischen Schwierigkeiten hingewiesen werden muß, die nur durch konzentrierten persönlichen Einsatz und Hilfestellung durch schriftliches Studienmaterial zu bewältigen sind.

8.2.2.1. Einführung in die öffentliche Verwaltung

An nächster Stelle kann eine Einführung in Arten und Bereiche der öffentlichen Verwaltung stehen,³⁾ womit gleichzeitig ein Überblick über die Berufsfelder der Verwaltung gegeben werden kann. Hierzu gehört vor allem ein Hinführen zu den hauptsächlichen Tätigkeitsformen und -inhalten, die - grob eingeteilt und sachlich nicht immer zutreffend - als eingreifende, leistende, lenkende, plandende und gestaltende Verwaltung (siehe unten 8.3.1.-4.) kategorisiert werden, einschließlich des hermit eng verzahnten (allgemeinen) Themas "Aufgaben der öffentlichen Verwaltung" (hierzu auch nachfolgend 8.2.2.2.)⁴⁾.

8.2.2.2. Verwaltungsorganisation einschließlich Kontrolle und Aufsicht

Als folgender Schritt⁵⁾ ist die Behandlung der Themenkomplexe "Träger und Subjekte der öffentlichen Verwaltung", "Zuständigkeiten", "Aufgaben der öffentlichen Verwaltung (äußerer Behördenaufbau)", "unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung unter Einschluß der autonomen Verbände,

-
- 3) Dieses Vorgehen deckt sich teilweise mit dem Vorschlag von Zacher, Probleme des öffentlichen Rechts im Universitätsunterricht, S. 21, in das Studium u.a. enzyklopädisch einzuführen, wobei der Block 8.2.1. dem weiteren Anliegen von Zacher gerecht wird, daneben eine Einführung in die Methodik der Rechtsanwendung und der Fallbehandlung zu bringen. Vgl. auch Zacher, Schriftenreihe Sozialgerichtsverband, S. 101.
- 4) Ramm. S. 96; Modell Hannover, S. 29; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 19; Juristenausbildung Bad.-Württ., S. 33; Hessische Reformkommission, S. 30; Hamburger Juristenausbildung, S. 43; Wolff in Wolff/Bachof, S. 18 ff.; v. Münch in Erichsen/Martens, S. 10 ff.
- 5) Als nächster Schritt nach dem vorher angesprochenen Themenkreis kommt dieser Bereich vor allem deshalb in Betracht, weil eine unmittelbare Sachnähe zu den "öffentlichen Aufgaben (Staatsaufgaben)" besteht, deren Art und Umfang die Struktur der Aufgabenerledigung entscheidend mitbeeinflußt.

insbesondere der kommunalen Gebietskörperschaften, der verselbständigten Anstalten und Stiftungen, und auch der Beliehenen" denkbar. Hierzu gehört nicht nur die Darstellung der wesensmäßigen Abgrenzung dieser Institutionen untereinander, sondern auch deren funktionale Beziehungen und Verflechtungen. Ein - freilich besonderes wichtiger - Ausschnitt aus diesem netzartigen Beziehungsgeflecht sind die Formen und Mittel der Kontrolle und Aufsicht sowie die Kooperation auf verschiedenen Ebenen und in ihren vielgestaltigen Ausprägungen, soweit diese Frage nicht beim Verwaltungsverfahren anzusiedeln sind.⁶⁾ An dieser Stelle sei nochmals auf die nach meiner Auffassung bedenkliche Tendenz und Neigung der Rechtswissenschaft(ler) hingewiesen, die Probleme der Verwaltungsorganisation überwiegend nicht-juristischen Disziplinen zu überlassen,⁷⁾ wobei die Gefahr zwar mehr für das Feld der inneren Organisation (innerer Behördenaufbau) besteht, die freilich nicht losgelöst von den äußeren Strukturaspekten gesehen werden darf.

8.2.3.1. Handeln, insbesondere Handlungsformen der Verwaltung

Hieran könnte sich ein Block anschließen, der - unscharf - mit Handeln des Staates, insbesondere der Verwaltung zu umschreiben wäre.⁸⁾ In diesem Felde wäre etwa das Handeln der Verwaltung in öffentlich - und privatrechtlichen Formen abzustecken, wobei teilweise auf Themata rekuriert werden könnte (Abgrenzung zwischen öffentlichem und Zivilrecht sowie Rechtsquellen), die bereits beim Methodenwissen

6) Hierzu im einzelnen: Doll, SKV 1971, 311; Ellwein/Zoll, S. 251 ff. sowie 275 f.; Ramm, S. 92, 96; Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, Anhang 3 S 1; Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 181, 186; Aufbaustudium Speyer, S. 13; Hamburger Juristenausbildung, S. 42; Mainzer Reformkommission, S. 31; Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 141; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 19; Juristenausbildung Bad.-Württ. S. 34, 49; Hessische Reformkommission, S. 30; Münchner Modell, S. 71; Juristenausbildung Kiel, S. 36; Modell Hannover, S. 29. Wolff in Wolff/Bachof, S. 26 ff., 205 ff., 243 ff.; Scholz, S. 34 ff., 42 ff.; Püttner S. 26 ff.; Rudolf in Erichsen/Martens, S. 448 ff.; Wolff II, S. 92 ff., 147 ff., 271 ff., 319 ff., 378 ff., 386 ff.

(siehe oben 8.2.1. und 6.3.5.) zu erörtern waren. - In diesen Rahmen fielen vor allem aber die (öffentlich-rechtlichen/hoheitlichen) Mittel, deren sich die Verwaltung (weitergehend: der Staat) zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Erreichung ihrer Zwecke bedient: Normen (neben den Gesetzen schwerpunktartig die Rechtssätze, bei denen der Einfluß der Verwaltung über die bloße Vorbereitung hinaus noch stärker ist, nämlich Rechtsverordnungen und Satzungen), Pläne und Programme, Verwaltungsvorschriften (die als technisches Instrumentarium häufig mit Plänen und Programmen identisch sind), Einzelfallentscheidungen (Verwaltungsakt, Verwaltungsanordnung) sowie Öffentlich-rechtlicher, insbesondere subordinationsrechtlicher Vertrag.⁹⁾ Vor allem bei den abstrakt-generellen Regelungen sollte mehr als in der Vergangenheit der Blick auch auf obsolet gewordene Vorschriften gelenkt werden, sei es, daß sie einer Anpassung an veränderte Randbedingungen bedürfen (neuere höchstrichterliche, rechtswissenschaftliche oder sozialwissenschaftliche Erkenntnisse), daß der ursprünglich verfolgte Zweck erreicht oder nicht mehr (so) erreichbar ist oder daß der mit Beachtung und Ausführung der Vorschriften verbundene Aufwand in einem Mißverhältnis zu realisierbarem Erfolg steht (etwa zu hohe Kosten- und/oder Personalintensität).¹⁰⁾

7) In diesem Sinne wohl auch Bachof VVDStRL 30, 233 f.

8) Hierzu vor allem P.Krause, S. 47 ff., 102 ff., der u.a. die verschiedenartigen Handlungstypen herausarbeitet und zu Recht auf den nur begrenzten Wert solcher Differenzierung verweist; vielmehr komme es konkret auf die jeweilige Rechtsfrage (und die Rechtsfolgen) an.

9) Siehe Einzelheiten bei: Ellwein/Zoll, S. 275; Ramm, S. 96; Martens, S. 125, 207 f., 210; Hamburger Juristenbildung, S. 42; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 19; Juristenausbildung Baden-Württemberg, S. 24, 33 f.; Hessische Reformkommission, S. 29; Juristenausbildung Kiel, S. 36; Wolff in Wolff/Bachof, S. 97 ff., 104 ff., 112 ff.; Bachof a.a.O., S. 362 ff., 390; Püttner, S. 5 ff., 63 ff.; Ossenbühl in Erichsen/Martens, S. 57 ff.; Erichsen/Martens a.a.O., S. 199 ff., 225 ff.; Scholz, S. 26 ff., 33 ff., 68 ff., 81 ff.; v. Münch in Erichsen/Martens, S. 13 ff.

10) U. Martens, S. 125, nennt als ein Tätigkeitsmerkmal

8.2.3.2. Grundsätze des Verwaltungshandelns

Nachdem die Palette möglicher Funktionsformen erarbeitet wurde, sollten nunmehr die Grundsätze des Handelns der Verwaltung in den Vordergrund rücken. Während im vorausgegangenen Abschnitt stärker die instrumentell-institutionell-technische Seite des Verwaltungshandelns betont wurde, sollten die Akzente nun mehr hin zu den strukturellen Gewichten verschoben werden, wiewohl sich auch hier Überschneidungen nicht vermeiden lassen (und darüber hinaus sogar erwünscht sind). Als Stichworte mögen genügen: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Gesetzesvorrang, Gesetzesvorbehalt), Gebundenheit und Ermessen sowie unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum (hier geht es teilweise um eine Wiederholung und Vertiefung der Rechtsatzlehre, die bereits - vgl. oben 6.3.5. - Gegenstand des Erwerbs von Methodenkenntnissen war), Prinzip der Verhältnismäßigkeit (Eignung/Tauglichkeit, Erforderlichkeit/Notwendigkeit des Eingriffs, geringstmöglicher Eingriff, Übermaßverbot, Zweck-Mittel-Relation), Selbstbindung der Verwaltung.¹¹⁾

8.2.3.3. Der Verwaltungsakt¹²⁾

Die Auffassung von Bachof mag zutreffen, der "Verwaltungsakt" nehme zu Unrecht die zentrale Stellung im Verwaltungsrecht ein; das "Rechtsverhältnis" sei vielmehr das umfas-

der Verwaltungsfunktionen "Prüfung der Qualität von Vorschriften". Siehe auch Arbeitsgruppe Innenministerium, S. 255 ff.

- 11) Vgl. hierzu: Ellwein/Zoll, S. 252 f., 275 f.; Hamburger Juristenausbildung, S. 43; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 19; Juristenausbildung Bad.-Württ. S. 33; Hessische Reformkommission, S. 29; Schwerdtfeger, S. 23 ff.; Wolff in Wolff/Bachof, S. 174 ff., 185 ff.; Püttner, S. 40 ff., 48 ff.; Scholz, S. 62 ff., 67 ff., 121 ff., 138 f.; v. Münch in Erichsen/Martens, S. 40 ff.; Ossenbühl a.a.O., S. 53 ff.; Erichsen/Martens a.a.O., S. 147 ff.
- 12) In Abschnitt 8.2.3.1. ist der Verwaltungsakt als eine Handlungsform der Verwaltung bereits vorgestellt und systematisch eingebettet worden. Mit diesem Abschnitt soll

sendere Institut.¹³⁾ Gleichwohl sollte der Komplex "Verwaltungsakt" als nächstes behandelt werden. Einmal verlangen die vorstehend dargestellten Grundsätze des Verwaltungshandelns vor allem (wenn auch nicht ausschließlich) Relevanz bei dem Problemfeld "Handeln der Verwaltung durch Verwaltungsakt". Darüber hinaus entstehen viele (konkrete) Rechtsverhältnisse erst auf Grund eines wirksam erlassenen Verwaltungsaktes. - Einzelelemente des Problemfeldes "Verwaltungsakt" können sein: Stellung und Funktion innerhalb des Gesamtsystems staatlichen Agierens (Wiederholung und Vertiefung), Arten, Begriffsmerkmale, Nebenbestimmungen, Wirksamkeit, Vollziehbarkeit (soweit nicht Vollstreckung), formelle Rechtskraft (Unanfechtbarkeit), Bestandskraft, Fehler (Unrichtigkeiten, Rechtswidrigkeit), Aufhebbarkeit (Rücknahme, Widerruf), Folgenbehebung (ansatzweise und teilweise im Vorgriff auf das staatliche Ausgleichssystem).¹⁴⁾

8.2.4. Verwaltungsrechtliche Verhältnisse

Auf der nun folgenden Stufe stehen "Verwaltungsrechtliche Verhältnisse" an. Neben der vorstehend gegebenen Begründung (häufige Konstituierung durch Verwaltungsakt) dürfte für eine Behandlung in diesem relativ späten Ausbildungsabschnitt der Umstand sprechen, daß in diesem Lernstadium bereits halbwegs gefestigte Kenntnisse des Bürgerlichen Rechts nutzbar gemacht werden können. - Gegenstand dieses Themenbereiches sollte zunächst eine Einführung in die

seiner zentralen Stellung in der Verwaltungsrechtsdogmatik und in der Verwaltungspraxis durch ausführliche und vertiefte Behandlung in der Ausbildung Rechnung getragen werden.

13) Bachof, VVDStRK 30, 231. Siehe auch P. Krause, S. 115 f.

14) Einzelheiten bei: Ramm, S. 96; Schwerdtfeger, S. 14 ff.; Hamburger Juristenausbildung, S. 43; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 19; Juristenausbildung Bad.-Württ. S. 33; Hessische Reformkommission, S. 29; Bachof in Wolff/Bachof, S. 369 ff., 390 ff., 409 ff., 413 ff., 423 ff., 442 ff., 449 ff., 474 ff.; Püttner, S. 73 ff., 75 ff., 86 ff., 88 ff., 93 ff.; Scholz, S. 72 ff., 83 ff., 97 ff., 103 ff., 113 f.; Erichsen/Martens in Erichsen/Martens, S. 129 ff., 146 ff., 161 ff., 165 ff., 174 ff.; Rüfner a.a.O., S. 400, 404 ff.

Problematik des Verwaltungsrechtsverhältnisses und in die hieraus fließenden Berechtigungen und Verpflichtungen sein. Neben dem Vermitteln eines Überblickes sollten exemplarisch einige Rechtsverhältnisse besonders herausgehoben werden (siehe auch unten 8.3.5.). Zu denken ist hierbei u.a. an das Beamtenverhältnis,¹⁵⁾ das Soldatenverhältnis, das Verhältnis Student (Schüler) - Schule sowie die Anstaltsbenutzung (zweckmäßigerweise im Rechtsrahmen einer kommunalen Einrichtung) und die Subventionsgewährung als schuldrechtsähnliche Verbindung. In diesen Themenbereich lassen sich schließlich noch andere verwaltungsrechtliche Institute wie Auskunft, Zusage (soweit nicht Verwaltungsakt), öffentlich-rechtliche Aufrechnung, Verzicht, öffentlich-rechtliche Geschäftsführung mit und ohne Auftrag, ansiedeln.¹⁶⁾

8.2.5. Öffentliche Einrichtungen, Anstaltsrecht

In einem weiteren Ausbildungskomplex wären die öffentlichen Einrichtungen und die Anstaltsnutzung unterzubringen. Hierbei handelt es sich teilweise um eine Verbreiterung, Verfeinerung und Vertiefung bereits vorher, vor allem im Rahmen der Institutionslehre und der verwaltungsrechtlichen Verhältnisse erworbenen Wissens. Eine gewisse Sachnähe besteht auch zu den öffentlichen Sachen sowie dem Gemeindegebrauch und der Sondernutzung (an öffentlichen Sachen), wobei letztere Sonderformen verwaltungsrechtlicher Beziehungen

15) Zacher, Probleme des öffentlichen Rechts im Universitätsunterricht, S. 34, spricht hier vor allem das Beamtenrecht an, das er im Rahmen des Besonderen Verwaltungsrechts innerhalb eines Blockes "Substanzrecht" behandelt sehen will.

16) Hierzu im einzelnen: Bachof, VVDStRL 30, 231; derselbe in Wolff/Bachof, S. 287 ff., 336 ff., 364 ff.; Schwerdtfeger, S. 70 ff.; Püttner, S. 98 ff., 104 f.; Scholz, S. 142 ff.; Erichsen/Martens in Erichsen/Martens, S. 115 ff., 204 ff., 220 ff.; Hessische Reformkommission, S. 29 f.; Mainzer Reformkommission, S. 31; Juristenausbildung Bad-Württ., S. 34, 50.

darstellen. Sie können daher ebenfalls in diesem Ausbildungsabschnitt gelehrt und erlernt werden.¹⁷⁾

8.2.6. Verwaltungsverfahren

Die nächste Ausbildungsphase enthält mehrere, auf den ersten Blick nicht immer zusammengehörende Themenbereiche. Der verbindende Gesichtspunkt liegt in dem prozeßartigen Wesen der Einzelthemen. Das gilt selbst für die Fragen des innerbetrieblichen Aufbaues, der scheinbar rein statischer Natur ist. Indessen lehnt die neuere Organisationssoziologie, deren Ergebnisse insoweit ohne Zweifel auch für die Verwaltungsverwaltung nutzbar sind, die - traditionalistische - (klassische) starre Trennung zwischen Aufbau- und Ablauforganisation ab. Sie geht vielmehr davon aus, daß der Arbeitsfluß, der Ablauf im Vordergrund steht, daß die Systemstruktur nur noch als ein Komplex von Entscheidungsprämissen zu behandeln ist,¹⁸⁾ daß also Aufbau- und Ablauffragen nur (noch) Struktur- und Prozeßaspekte¹⁹⁾ einer gesamtheitlich zu betrachtenden einheitlichen Organisation sind.

Zu den Bestandteilen dieses Unterrichtskomplexes gehören nach meiner Vorstellung: Innerer Behördenaufbau (hierarchische, monokratische, partizipative, kollegiale, koordinative Verfassungen), Ablauf-, Kommunikations- und Informationsstruktur;²⁰⁾ Verwaltungsverfahren, wobei die

17) Siehe hierzu: Ramm, S. 96; Schwerdtfeger, S. 104 ff.; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 19; Hessische Reformkommission, S. 31; Wolff in Wolff/Bachof, S. 483 ff., 506 ff., 516 ff.; Püttner, S. 106 ff., 112 ff.; Scholz, S. 31 ff., 57 ff.; Salzwedel in Erichsen/Martens, S. 301 ff., 316 ff., 321 ff., 337 ff., 347 ff.

18) Staehle, S. 13.

19) Baars, S. 12 f.

20) Innerhalb des verwaltungsrechtlichen Studienteiles stehen naturgemäß die rechtlichen Merkmale im Mittelpunkt, die möglichst gemeinsam (integriert) oder zumindest aufeinander abgestimmt mit den betriebswirtschaftlich/organisationssoziologischen Fragestellungen erarbeitet werden sollten.

wesentlichen Grundzüge des "einfachen" ("normalen") Verfahrens sowie des förmlichen Verfahrens, insbesondere des Planfeststellungsverfahrens, darzubieten sind. Ferner müßten als besondere Verfahrenstypen der Verwaltungszwang einschließlich der Anordnung der sofortigen Vollziehung, soweit nicht beim Verwaltungsakt dargestellt (Verwaltungsvollstreckung), das Verwaltungsstrafverfahren (Bußgeldverfahren in der Hand der Verwaltung) sowie das Widerspruchsverfahren als Abschluß des Verwaltungsverfahrens zum Ausbildungsprogramm gehören.²¹⁾

8.2.7. Rechtsschutz vor Verwaltungshandeln

Vor allem an die Stoffgebiete "Verwaltungsverfahren" und "Widerspruchsverfahren" sollte sich der Themenkreis Rechtsschutz vor Verwaltungshandeln, insbesondere durch die Verwaltungsgerichte anschließen, und zwar unter Einbeziehung des vorläufigen Rechtsschutzes. Die Hamburger und die Berliner Arbeitsfelduntersuchung haben zu Tage gefördert, daß auch im gehobenen Verwaltungsdienst ein sehr hoher Bedarf an Kenntnissen aus diesem Themenkreis besteht.²²⁾ Als Beleg dafür, daß diesem Umstand jedenfalls an den Verwaltungsfachhochschulen in Baden-Württemberg Rechnung getragen wird, mag das eigens für die Verwaltungsbildung geschriebene

21) Moderne Verwaltungsbildung Berlin, SKV 1973, 142; Ramm, S. 96; Schwerdtfeger, S. 41 ff.; Brinkmann u.a., S. 104 ff., 142 ff., 377 ff.; Doll, SKV 1971, 311; Ellwein/Zoll, S. 275 f.; Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, S. 29 sowie Anhang 3, S. 1; Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 181, 186; Hamburger Juristenausbildung, S. 42 f.; Mainzer Reformkommission, S. 31 f.; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 19; Juristenausbildung Bad.-Württ., S. 33, 34, 49; Hessische Reformkommission, S. 29 f.; Münchner Modell, S. 75; Scholz, S. 148 ff.; Badura in Erichsen/Martens, S. 241 ff., 290 ff.; Erichsen/Martens a.a.O., S. 191 ff., 219 ff.; Kummer, DÖV 1976, 152 f.

22) Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, Anhang 3, S. 1 sowie Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 181, 186.

Studienbuch von Schapals dienen.²³⁾ Freilich wird man vor allem die den Richter und den "eentlichen" Prozeß betreffenden Vorschriften (1. bis 5. sowie 9. bis 17. Abschnitt der Verwaltungsgerichtsordnung) nur soweit zum Gegenstand der Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes machen können, wie es für das Verständnis des Gesamtsystems der Verwaltungsgerichtsbarkeit und speziell für die Rolle der Verwaltung als potentielle Beteiligte eines Verfahrens unerläßlich ist.^{24) 25)}

8.2.8. Staatliche Ausgleichsleistungen

Schließlich könnte in einem abschließenden Studienabschnitt das System der staatlichen Ausgleichsleistungen (ohne soziale Sicherheit und Versorgung) behandelt werden. Von Vorteil ist, daß nunmehr auch schon vertiefte Kenntnisse des Bürgerlichen Rechts, vor allem der Ersatzansprüche und der Schadensbemessung, präsent sind. Freilich wird man sich in der Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes bei dieser schwierigen Problematik - von Ausnahmen abgesehen (etwa beim öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch) - auf die Vermittlung von Überblickartigem Grundwissen beschränken müssen.

Als Lernmaterien kommen neben dem bereits erwähnten öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch (sowohl im Verhältnis

23) Schapals, S. 17 ff., 32 ff., 50 ff. (Vorverfahren), 100 ff. - Gegen Salzwedel, Probleme des öffentlichen Rechts im Universitätsunterricht, S. 21, wendet H. Schneider, a.a.O., S. 30, ein, das Prozeßrecht verwirre den Studenten.

24) Im einzelnen siehe Fußn. 23 sowie Doll, SKV 1971, 311; Ellwein/Zoll, S. 251, 275; Ramm, S. 96; Mainzer Reformkommission, S. 31; Hamburger Juristenausbildung, S. 43; Juristenausbildung Bad.-Württ., S. 34, 49; Hessische Reformkommission, S. 30; Münchner Modell, S. 75; Modell Hannover, S. 37; Püttner, S. 56 ff.

25) Weber, NJW 1976, 23, weist allerdings zutreffend darauf, daß dem Verfahrensrecht mitunter gegenüber dem materiellen Recht zuviel Bedeutung eingeräumt wird. Das gilt vor allem für die Referendarausbildung.

staatlicher Stellen untereinander wie im Verhältnis Staat und Bürger) in Betracht: Folgenbeseitigung (teilweise als Wiederholung und Vertiefung im Anschluß an die Verwaltungsaktslehre); Haftung für Verwaltungsunrecht (allgemein); Schadensersatz (insbesondere wegen Amtspflichtverletzung und aus Gefährdungshaftung); Entschädigung (Enteignung, Aufopferung, enteignungsgleicher Eingriff, Inanspruchnahme durch die Verwaltung, z.B. die Polizei); öffentlich-rechtliche Ersatzleistungen (z.B. gemäß §§ 92 ff. BSHG) einschließlich des Aufwendungsersatzes (z.B. § 121 BSHG) und der Ansprüche aus Öffentlich-rechtlicher Verwahrung.²⁶⁾

8.3. Das Besondere Verwaltungsrecht

Noch weniger als beim Allgemeinen Verwaltungsrecht ist es hier möglich, bei der Stoffsequentierung das Prinzip "Vom Einfachen zum Schwierigen" zu beachten. Das ist beim Besonderen Verwaltungsrecht freilich insofern leichter zu verschmerzen, als die Ausbildung hierin erst dann einsetzen sollte, wenn bereits erste Lehren des Allgemeinen Verwaltungsrechts vermittelt wurden und somit auf einigen Grundkenntnissen aufgebaut werden kann.²⁷⁾

Es sind acht Sachgruppen gebildet worden, die sich allerdings nicht scharf voneinander trennen lassen und zwischen

26) Siehe hierzu: Ramm, S. 96; Schwerdtfeger, S. 77 ff., 89 ff., 94 ff.; Ellwein/Zoll, S. 276; Hamburger Juristenausbildung, S. 43; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 19; Münchner Modell, S. 73; Wolff in Wolff/Bachof, S. 524 ff., 534 ff., 555 ff.; Püttner, S. 128 ff.; Scholz, S. 114 f.; Rübner in Erichsen/Martens, S. 361 ff., 374 ff., 399 ff.

27) Thieme, Probleme des öffentlichen Rechts im Universitätsunterricht, S. 13, stellt die Vermittlung von Basiswissen zu Beginn des Studiums noch stärker in den Vordergrund. Wegen der sehr starken zeitlichen Konzentration des Verwaltungs-Fachhochschulstudiums (bis zu 24 Monate) muß in einem relativ frühen Stadium bereits Besonderes Verwaltungsrecht dargeboten werden.

denen es Überschneidungen und Verflechtungen gibt. Da versucht wurde, die verschiedenen Funktionen und Aspekte der Verwaltungstätigkeit zu typisieren, sollte in der Ausbildung auf keine der Sachgruppen verzichtet werden. Die einzelnen Typengruppen sind in der Weise in sich geordnet, daß jeweils am Anfang eine einprägsame und auch verwaltungspraktisch besonders relevante Materie steht. Diese sollte zumindest Gegenstand des Unterrichts sein, zumal ebenfalls darauf geachtet wurde, daß eine innere Verbindung zu Fragen des Allgemeinen Verwaltungsrechts vorhanden ist. Der Stoffplan kann - je nach verfügbarer Ausbildungskapazität - um die in der einzelnen Ordnung nachfolgenden Gebiete ergänzt werden, wobei versucht wurde, die Reihenfolge unter dem Gesichtspunkt der verwaltungspraktischen Bedeutung und Häufigkeit zu systematisieren.

8.3.1. Eingreifende Verwaltung

Hauptgebiet ist das Allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht (siehe hierzu bereits oben 7.4.). Weitere Bereiche sind: Ausländerrecht, Personenstandsrecht, Ausweis-, Pass- und Meldewesen, Straßenverkehrsrecht, Staatsangehörigkeitsfragen, Seuchenwesen.²⁸⁾

8.3.2. Lenkende Verwaltung

Hierbei sind vor allem die Interferenzen zur eingreifenden Verwaltung, deren Mittel sich die Lenkung häufig jedenfalls dann bedienen muß, wenn sie nicht fördern kann, herzustellen. Am Anfang sollte das Gewerberecht stehen (insbesondere: Ge-

28) Hierzu: Ramm, S. 96; Schwerdtfeger, S. 34 ff.; Moderne Verwaltungsbildung Berlin, SKV 1973, 142; Brinkmann u.a., S. 143 ff.; Hummel, ZBR 1973, 266; Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, Anhang 3, S. 1; Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 181, 186, 196; Mainzer Reformkommission, S. 31 f.; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 19; Juristenausbildung Bad.-Württ., S. 33, 49; Hessische Reformkommission, S. 27, 30, 43; Münchner Modell, S. 35, 73; Juristenausbildung Kiel, S. 37; Modell Hannover, S. 29.

werbeordnung, Gaststättenrecht, Handwerksordnung), da es im Gegensatz zu dem oft an dieser Stelle genannten Bauordnungsrecht, das ohne zusätzliche Materien unverständlich bleibt, leichter zu übersehen ist und daher die in ihm enthaltenen Steuerungsmechanismen (Beispiele: Berufsausübungsregeln, Berufszulassungsbeschränkungen) stärker offenlegt. Als weitere Gebiete sind zu nennen: Bauordnungsrecht (siehe vorstehend), Straßen- und Wegerecht, Wasserrecht, Abfallbeseitigung, Grundstücksverkehrsgesetz, Flurbereinigung, Gesundheitswesen (soweit nicht Seuchenwesen), Versammlungs- und Vereinsrecht.²⁹⁾

8.3.3. Leistende Verwaltung

Bei der leistenden Verwaltung sind Überlagerungen insbesondere mit der lenkenden Verwaltung festzustellen, da Förderungsmaßnahmen vor allem aus marktwirtschaftlicher Sicht geeignete Instrumente staatlicher Global- und auch Einzelsteuerung sein können. Als exemplarischer Rechtsstoff könnte das Sozialhilferecht dienen, das deshalb an erster Stelle stehen sollte. Freilich tritt beim Sozialhilferecht der lenkende Charakter in den Hintergrund, mit Ausnahme einiger Gruppen der Hilfe in besonderen Lebenslagen (z.B. Hilfe zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage, Ausbildungshilfe). Weiter kommen hier folgende Rechtsgebiete in Betracht: Jugendhilfe, Subventionsrecht (als Vertiefung und Konkretisierung zum Allgemeinen Verwaltungsrecht), Sozialversicherungsrecht (zumal nach § 15 des Sozialgesetzbuches - Allgemeiner Teil - die nach Landesrecht zuständigen Stellen, also auch Behörden der allgemeinen Verwaltung, Auskünfte über alle sozialen Angelegenheiten zu erteilen haben), Wohnungsbauförderung, Bildungswesen, Ausbildungsförderung, Berufsförderung und Ver-

29) Brinkmann u.a., S. 143; Ellwein/Zoll, S. 276; Hummel, ZBR 1973, 268; Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, S. 29, Anhang 3, S. 1; Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 181, 186, 196; Mainzer Reformkommission, S. 32; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 19 f.; Juristenausbildung Bad.-Württ., S. 33 f., 50; Hessische Reformkommission, S. 29 ff.; Münchner Modell, S. 35, 73, 75; Juristenausbildung Kiel, S. 37; Modell Hannover, S. 29; Ramm, S. 100.

sorgungsrecht (insoweit nur ein grober Überblick), Lastenausgleich.^{30) 31)}

8.3.4. Planende und gestaltende Verwaltung

Die planende, gestaltende Verwaltung zeigt wiederum Verflechtungen mit der leistenden und lenkenden Verwaltung.³²⁾ Es bietet sich als taugliches Rechtsgebiet in erster Linie die kommunale Bauleitplanung, an zweiter Stelle Stadt-sanierung und -entwicklung an. Das Recht der Bauleitplanung ist relativ leicht überschaubar (im Gegensatz etwa zum Instrumentarium des Städtebauförderungsgesetzes). An ihm lassen sich weitere wichtige Anschauungsobjekte der Verwaltung (des Verwaltungsrechts) demonstrieren, wie: Normgebung; Programmentwicklung (Flächennutzungsplan); Kooperation zwischen mehreren öffentlichen Stellen; Nutzbarmachen der Erkenntnisse anderer Wissenschaften, z.B. der Architektur, der Bautechnik, der Soziologie; Planungs-ermessen der Verwaltung (der kommunalen Vertretungskörperschaften); Beeinflussen der sozialen Umwelt (Entstehen neuer Siedlungseinheiten, Grundstücksmarkt). Gegenüber der Bauleitplanung (und der Städtebauförderung) treten andere

30) Zacher, Schriftenreihe Sozialgerichtsverband, S. 15, 22 ff.; Moderne Verwaltungsbildung Berlin, SKV 1973, 142; Brinkmann u.a., S. 142 f.; Ellwein/Zoll, S. 275; Hummel, ZBR 1973, 268; Ramm, S. 96, 108; Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, S. 29, Anhang 3, S. 1; Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 181, 186, 196 f.; Mainzer Reformkommission, S. 31 f.; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 19 f.; Juristenausbildung Bad.-Württ., S. 33 ff.; Hessische Reformkommission, S. 27, 30, 33; Münchner Modell, S. 38, 71, 82 ff.; Juristenausbildung Kiel, S. 36 f.; Modell Hannover, S. 29, 37.

31) Zacher a.a.O., S. 15 f., weist auf das Mißverhältnis zwischen der Bedeutung des Sozialrechts für den größten Teil der Bevölkerung und der (mangelnden) Beachtung in Lehre und Forschung hin.

32) Zacher, BayVBl. 1963, 195: Das Spezifische der Verwaltung (im Vergleich zur Justiz) ist das Handeln aus eigener Initiative, was für fast alle ihre Bereiche gilt.

Materien etwas in den Hintergrund, zumal ihr Verständnis bei den Auszubildenden spezielle Kenntnisse voraussetzt. Diese Gebiete eignen sich m.E. daher vor allem für Seminarveranstaltungen und für die Fortbildung. Zu nennen sind insoweit vornehmlich: Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Programm-, Aufgaben-, Haushalts- und Finanzplanung, Stadtentwicklungsplanung,³³⁾ wobei in Sonderheit Programm- und Aufgabenplanung nicht ohne verfassungsrechtlichen Bezug gesehen werden können.

8.3.5. Spezielle Rechtsverhältnisse des Verwaltungsrechts

Die verwaltungsrechtlichen Verhältnisse und Beziehungen waren bereits Gegenstand des Allgemeinen Verwaltungsrechts (siehe oben 8.2.4.). Hieran ist zwecks Erweiterung und Vertiefung des Wissenstandes anzuknüpfen. Auch in dem entsprechenden Abschnitt des Allgemeinen Verwaltungsrechtes war das Beamtenverhältnis an erster Stelle genannt worden. Hierbei verbleibt es auch im vorliegenden Abschnitt. Ausschlaggebend ist hierfür neben dem exemplarischen Charakter dieses Rechtsverhältnisses der Umstand, daß die Studierenden selbst entweder bereits Beamte sind oder die Begründung dieses Status anstreben, so daß nicht nur Motivation, sondern auch ein gewisser Erfahrungsstand vorhanden ist.^{33a)}

33) Siehe hierzu: Gutachten Deutscher Beamtenbund, S. 16; Brinkmann u.a., S. 385; Bull, S. 377, der Planung und Vorsorge als zusammengehörend betrachtet; Ellwein/Zoll, S. 276; Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, Anhang 3, S. 1; Mainzer Reformkommission, S. 31; Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 142; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 19 f.; Juristenausbildung Bad.-Württ., S. 34, 50; Hessische Reformkommission, S. 27, 33; Münchner Modell, S. 38, 75; Juristenausbildung Kiel, S. 36; Modell Hannover, S. 37; Enquete-Kommission, S. 73 ff.; Reinermann, DVBl. 1972, 101 ff.; Göb, DÖV 1974, 87 ff.; derselbe, SKV 1973, 3 f.; Schmidt-Aßmann, DÖV 1974, 542 ff.; Mäding, Die Verwaltung 1973, 272 ff.; Wegner, DÖV 1975, 367 ff.

33a) Das betont - ganz allgemein - auch Junker, SKV 1973, 374.

In der Juristenausbildung wäre daneben auch noch an das Richterverhältnis als Unterrichtsstoff zu denken. Im übrigen sollte sich dieser Themenbereich nicht auf die allgemeinen beamtenrechtlichen Rechte und Pflichten beschränken, sondern auch weitere Ausgestaltungen umfassen. Hierbei handelt es sich um: Laufbahnrecht (einschließlich Ausbildungs- und Prüfungswesen), Besoldung im weitesten Sinne (also auch z.B. Beihilfen, vermögenswirksame Leistungen, Zulagen, Jubiläums- u.a. Zuwendungen), Versorgung, Disziplinarrecht, Personalvertretungsrecht.³⁴⁾ Im übrigen könnte an dieser Stelle soweit das nicht schon beim Staatsrecht und beim Allgemeinen Verwaltungsrecht geschehen ist, die Problematik der Grundrechtsausübung in verwaltungsrechtlichen Sonderbeziehungen diskutiert werden.

Als weitere Rechtsverhältnisse sind - wie beim Allgemeinen Verwaltungsrecht - anzuführen: Verhältnis Schüler/Student zu (Hoch-)Schule, Benutzung öffentlicher (kommunaler) Einrichtungen (Anstalten), Soldatenverhältnis einschließlich Wehr- und Ersatzdienst.^{34a)}

8.3.6. Rechtliche Binnenstruktur der Verwaltung; Mitwirkung Außenstehender

Auch in diesem Komplex finden sich Parallelen zum Allgemeinen Verwaltungsrecht, nämlich zu den Fragen des Verwaltungsaufbaues (8.2.2.2.), mehr aber noch zu den Problemen des inneren Behördenaufbaues und des Verwaltungsverfahrens (8.2.6.).

Im Rahmen des Besonderen Verwaltungsrechts dürfte namentlich das Kommunalverfassungsrecht qualifiziert sein, einprägsame Beispiele für Strukturfragen zu liefern, z.B. für mono-

34) Darüber hinaus ist es angebracht, an dieser Stelle auch auf das an sich dem Zivilrecht angehörende Tarif- und Arbeitsrecht der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst einzugehen (siehe hierzu auch unten 9.2.2.).

34a) Moderne Verwaltungsbildung Berlin, SKV 1973, 142; Brinkmann u.a., S. 144; Doll, SKV 1971, 311; Ellwein/Zoll, S. 251, 275 f.; Hummel, ZBR 1973, 268; Ramm, S. 98; Aufbaustudium Speyer, S. 13; Hamburger Arbeitsfeldunter-

kratische oder kollegiale Leistungsmöglichkeiten (Bürgermeisterverfassung, Magistratsverfassung). Besser als anhand anderer Verwaltungstypen kann auch am Kommunalrecht das Zusammenwirken verschiedener Organe, auch mit solchen unmittelbar demokratisch legitimierter Herkunft, gezeigt werden (Bürgermeister - Gemeindeverwaltung - Gemeinderat - Ausschüsse). Dasselbe gilt für die politische Mitwirkung der Bürger. Daher sollte hier auch das Wahlrecht für die kommunalen Vertretungskörperschaften behandelt werden. In diesem Zusammenhang kann auch die weitergehende Forderung nach unmittelbarer Teilhabe am Entscheidungsprozeß (Bürgerinitiativen und -entscheide, Bürgerklage) thematisiert und besprochen werden.³⁵⁾ Weitere Rechtsgebiete dieses Abschnittes könnten sein: Recht der Landkreise, der Verbandsgemeinden (Ämter, Verwaltungsgemeinschaften u.ä.) und der kommunalen Zweckverbände sowie das Recht des Aufbaus der Bundes- und der Landesverwaltungsbehörden, soweit nicht zum Staats- oder Allgemeinen Verwaltungsrecht gehörend³⁶⁾ (Beispiele: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien,³⁷⁾ Dienstordnung für die Staatsbehörden in Baden-Württemberg).

8.3.7. Rechtstechnische Lenkung des Verwaltungsapparates

Hierbei geht es um das innerbetriebliche Funktionieren (mit Ausnahme des Personalwesens, das beim Dienstrecht angesiedelt ist, und des Verwaltungsverfahrens, das Gegenstand des Allgemeinen Verwaltungsrechts ist). Als besonders

suchung, S. 29, Anhang 3, S. 2; Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 181, 186, 196; Hamburger Juristenausbildung, S. 43; Mainzer Reformkommission, S. 31; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 19; Juristenausbildung Bad.-Württ. S. 50; Hessische Reformkommission, S. 29 ff.; Münchner Modell, S. 39, 71; Juristenausbildung Kiel S. 37.

- 35) Speziell hierzu: Ellwein/Zoll, S. 276; Schmitt Glaeser, DÖV 1974, 153 ff.; Wälde, ZRP 1975, 105 f. Vgl. auch die gesetzliche Regelung des § 9 Städtebauförderungsgesetz. Hier ist natürlich auch der beträchtliche verfassungsrechtliche Einschlag zu beachten, weshalb es auch vertretbar ist, sich mit diesen Problemen im Rahmen des Staatsrechtes auseinanderzusetzen.

wichtig, jedenfalls für die Ausbildung der Beamten des gehobenen Verwaltungsdienstes, sind das staatliche und das kommunale Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen aufzuzählen. Randgebiete hiervon, und je nach verfügbarer Ausbildungszeit zu behandeln, sind die Finanzverwaltung und der Finanzausgleich (soweit letzterer nicht beim Staatsrecht verortet ist).³⁸⁾

8.3.8. Finanzierung des Staats- und Verwaltungsapparates

Dieser Komplex muß in einen engen Kontext zu wirtschafts- und finanzwissenschaftlichen Fragen gestellt werden. Im Rahmen des Verwaltungsrechtes muß freilich die juristische Komponente dominieren, ohne daß hiermit eine absolute Priorität gesetzt werden soll. Die juristische Sicht läßt sich vor allem im Abgabenrecht deutlich machen, das bei der Vermittlung verwaltungsrechtlicher Kenntnisse gegenüber anderen Arten der Finanzierung der öffentlichen Haushalte bevorzugt werden muß. Im Mittelpunkt sollte das kommunale Abgabenwesen vor allem mit den Beiträgen (z.B. Erschließungsbeiträge) und Gebühren (Benutzungs-

36) Moderne Verwaltungsausbildung Berlin, SKV 1973, 142; Hummel, ZBR 1973, 268; Ramm, S. 108; Mainzer Reformkommission, S. 31; Münchner Modell, S. 38.

37) Ellwein/Zoll, S. 252.

38) Zum Ganzen siehe: Gutachten Deutscher Beamtenbund, S. 16; Doll, SKV 1971, 311; Moderne Verwaltungsausbildung Berlin, SKV 1973, 142; Brinkmann u.a., S. 143; Ellwein/Zoll, S. 275 f.; Hummel, ZBR 1973, 268; Aufbaustudium Speyer, S. 14; Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, S. 29 f., Anhang 3, S. 3; Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 184, 189, 199; Mainzer Reformkommission, S. 31; Juristenausbildung Bad.-Württ., S. 50; Hessische Reformkommission, S. 28; Münchner Modell, S. 71; Juristenausbildung Kiel, S. 36; Modell Hannover, S. 37.

aber auch Verwaltungsgebühren) stehen. Hinzu kommen die Realsteuern, die Lohnsummensteuer und einige kleinere Steuern (z.B. Schankerlaubnissteuer). Ferner sollte über die Umlagen und Zuweisungen (über letztere nur, soweit nicht beim Finanzausgleich behandelt) berichtet werden. Der Erwerb wichtigen Einzelwissens über die allgemeinen Steuergesetze, insbesondere aus der Abgabenordnung (Beispiel: § 131 AO), sollte angestrebt werden. Je nach Zeitvergabe könnte ein Überblick über Umfang und Systematik der Landes- und Bundessteuern gegeben werden.³⁹⁾

39) Gutachten Deutscher Beamtenbund, S. 16; Moderne Verwaltungsausbildung Berlin, SKV 1973, 142; Brinkmann u.a., S. 143; Ellwein/Zoll, S. 251 f., 275; Hummel, ZBR 1973, 268; Ramm, S. 96, 108; Aufbaustudium Speyer, S. 14; Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, S. 29, Anhang 3, S. 2; Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 182, 184, 189, 196, 199; Hamburger Juristenausbildung, S. 43; Mainzer Reformkommission, S. 31; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 19 f.; Juristenausbildung Bad.-Württ., S. 35, 50; Hessische Reformkommission, S. 35; Münchner Modell, S. 39, 71; Juristenausbildung Kiel, S. 36, Modell Hannover, S. 37,

9. Verwaltungsrecht und Nachbarfächer

9.1. Allgemeines

Das Verwaltungsrecht grenzt an viele Nachbardisziplinen an, und zwar an solche juristischer wie nichtjuristischer Provenienz.¹⁾ Es kann nicht Aufgabe einer Stellungnahme zu den didaktischen Problemen des Verwaltungsrechts sein, die Schnittfächer und Verbindungen zu allen überhaupt in Betracht kommenden, im näheren Umkreis des Verwaltungsrechts liegenden Gebieten zu beschreiben. Es fände sich nämlich keine Entsprechung in einer rational angelegten Ausbildung. Quambusch beklagt zu Recht speziell für die Ausbildung der Beamten des gehobenen Verwaltungsdienstes die Vielzahl der Fächer, die Eingang in die Stoff- und Prüfungspläne gefunden haben und zu einer unangemessenen Belastung der Studierenden führen.²⁾ Hierbei scheint die Befassung mit anderen juristischen Gebieten lernpsychologisch noch am ehesten vertretbar, da die methodischen und vielfach auch die dogmatischen Grundlagen Gemeinsamkeiten und Parallelen aufweisen, die ein Eindringen in den Stoff erleichtern. Ob eine solche Bevorzugung juristischer Bereiche im Hinblick auf den Ausbildungserfolg, hier als Befähigung zur effektiven Bewältigung der Verwaltungspraxis gesehen, ebenso angezeigt wäre, soll an dieser Stelle offenbleiben.

Andererseits dürfen die mannigfachen Interdependenzen und Interferenzen, die sich nicht in der Notwendigkeit interdisziplinärer Kooperation³⁾ erschöpfen,⁴⁾ nicht über-

1) Juristenausbildung Bad.-Württ., S. 22.

2) Quambusch, ZBR 1975, 10 f.

3) Sahner in Ellwein/Zoll, S. 200: "Aus der Forderung nach einem integrierten Studium resultiert zwangsläufig eine stärkere interdisziplinäre Ausrichtung der Lehrseinheiten als bisher. Interdisziplinarität bedeutet in diesem Zusammenhang, daß die einzelwissenschaftlich orientierte Betrachtungsweise und Problembehandlung überwunden wird und dadurch allein die Voraussetzungen geschaffen werden, die bestehenden Zusammenhänge und gegenseitigen Abhängigkeiten zu erkennen, mit zu untersuchen und bei Problemlösungen angemessen zu berücksichtigen".

sehen werden. Abgesehen von der Verbindung zu den anderen Rechtsfächern besteht also "eine gegenseitige Verflechtung und Durchdringung"⁵⁾, woran didaktische Überlegungen nicht vorbeigehen können.⁶⁾ Das wird besonders deutlich, wenn man - ohne dem in allem folgen zu müssen - die staatliche Verwaltung so sieht, wie Luhmann⁷⁾ sie beschreibt, nämlich als "ein Handlungssystem, das sich in einer nach Politik, Publikum und Personal differenzierten Umwelt erhalten muß, und zwar durch Herstellung von Entscheidungen durch das Personal für das Publikum auf Grund von Informationen aus allen Umwelten mit einer besonderen Empfindlichkeit für politische Informationen".

Indessen muß an dieser Stelle vor allem im Hinblick auf die außerjuristischen Fächer nochmals an die vorstehend aufgeworfene Frage der Belastbarkeit der Studierenden angeknüpft werden, die innerhalb einer zeitlich vernünftig dimensionierten Ausbildung zu ihren Zielen hingeführt werden sollen. Es muß vor der Illusion gewarnt werden, von dem Verwaltungsbeamten "neben der Beherrschung der eigenen, hochgradig differenzierten Fachdisziplin noch solide Kenntnisse in einer Reihe hochentwickelter Spezialwissenschaften, wie etwa Soziologie, Politologie und Wirtschaftswissenschaften, zu erwarten".⁸⁾ Ähnlich, wenn auch mit etwas anderem Unterton, meint Luhmann,⁹⁾ die Anwendung des Rechts erfordere "eine stets auf dem laufenden zu haltende Kenntnis zahl-

4) Grimm, Bd. 1, Vorwort, S. 9.

5) Grimm a.a.O.

6) Allerdings meinte Luhmann, Theorie, S. 59, noch 1966, die Rechtswissenschaft stehe "infolge ihres Selbstverständnisses als dogmatisch-exegetische Disziplin außerhalb der Bemühungen" der Sozialwissenschaften; an "deren interdisziplinären Kontakten" und den "schon vielfältig hin und herspielenden Einflüssen" nehme sie kaum teil.

7) Luhmann a.a.O., S. 84.

8) So für die Juristenausbildung Heldrich, JuS 1974, 283.

9) Luhmann a.a.O., S. 14.

reicher Normen und die Beherrschung sehr spezieller Denkfiguren und Argumentationsmittel". Das seien "Kenntnisse und Fertigkeiten, die als solche vervollkommen werden müssen". Es sei "schon Überdurchschnittliches erreicht"... wenn sich die Entartung des Rechtswissens zu einem bloß ausschnitthaften Arbeitsplatzwissen vermeiden" lasse. Es kann also - jedenfalls zunächst - nur darum gehen, den Auszubildenden in den Stand zu setzen, die mit den Nachbargächern bestehenden gemeinsamen Probleme zu erkennen, ohne daß hiervon endgültig Lösungen zu erwarten sind.¹⁰⁾ Nachfolgend soll versucht werden, einige der wichtigen Verbindungen des Verwaltungsrechts zu Nachbargebieten aufzuzeigen. Es sollen zunächst die Berührungspunkte zu den anderen juristischen Fächern gefunden werden, im Anschluß hieran zu den Sozialwissenschaften (im weiteren Sinne). Die Staatslehre, die "keine juristische Disziplin im strengen Sinne des Wortes ist..., doch die Spuren juristischer Betrachtungsweise nie ganz verlor"¹¹⁾, wird hierbei neben das Staatsrecht gestellt.

9.2. Verwaltungsrecht und juristische Nachbargächer sowie Staatslehre

9.2.1. Staatsrecht, Staatslehre

Vorrangig ist die Sachverwandtschaft zum Staats-(Verfassungs) Recht und hierüber zwangsläufig auch zur Staatslehre zu nennen.¹²⁾ Für das Staatsrecht ist eine Rechtfertigung dieser Hypothese entbehrlich. Sie wird durch Bachofs Formulierung von der Verfassungsabhängigkeit des Verwaltungsrechts¹³⁾ eindrucksvoll gestützt.¹⁴⁾ Es genügt, an wesent-

10) In diesem Sinne, allerdings speziell im Hinblick auf das Verhältnis der Rechtswissenschaft zu den Wirtschaftswissenschaften, siehe Raisch/Schmidt in Grimm, Bd. 1 S. 167, sowie Krüsselberg in Grimm, S. 169 f.

11) Sontheimer in Grimm, Bd. 1, S. 71.

12) Diese Verbindung reicht bis hinüber zur Politikwissenschaft (Politologie), die indessen als Sozialwissenschaft (im engeren Sinne) an dieser Stelle ausgeklammert bleiben soll (siehe hierzu unten 9.3.2.).

liche Schnittflächen zu erinnern: Recht- und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung; Gesetzesvorrang und Gesetzesvorbehalt; Prinzip der Verhältnismäßigkeit (Eignung/Tauglichkeit, Erforderlichkeit/Notwendigkeit staatlicher Maßnahmen, geringstmöglicher Eingriff/Übermaßverbot); Organisation des Staates, insbesondere unter dem Blickwinkel der Organisationsgewalt von Regierung und Verwaltung;¹⁵⁾ verfassungskonforme Auslegung der unter dem Grundgesetz stehenden Normen (insbesondere Auslegung im Lichte der Grundrechte); Normsetzungsbefugnisse der Exekutive.

Die beiden letzten Komplexe leiten zu Fragen der Staatslehre über. Die Auslegung insbesondere der Generalklauseln sowie das Ausfüllen von Ermessens- und Beurteilungsspielräumen bedürfen zur Erzielung sachgerechter Ergebnisse verfassungspolitischer "Hintergrundinformationen" sowie eines angemessenen Verständnisses des politischen Gesamtprozesses, der sozialen Funktion des Rechts¹⁶⁾ und der historischen Entwicklung.

Ferner: "Durch den großen Interpretationsspielraum, den gerade die wichtigen Rechtsnormen eröffnen, und die wachsende Notwendigkeit zur Rechtsfortbildung (wird) die Grenze zwischen Rechtsanwendung und Rechtspolitik unscharf...".¹⁷⁾ Der Rechtsanwender wird also insbesondere durch die "Überlastung der Legislativorgane" und den hierdurch notwendig bedingten wachsenden "Gebrauch von Generalklauseln zusehends in die

13) Bachof, VVDStRL 30, 204.

14) Schmidt in Grimm, Bd. 1, S. 94: "... die Grenze zwischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht verschwimmt".

15) Speziell hierzu Rudolf in Erichsen/Martens, S. 420 ff., 423 ff.

16) Sontheimer in Grimm, Bd. 1, S. 83. Siehe speziell zur Auslegung von Verfassungsnormen Heldrich, JuS 1974, 285 und für das Verständnis des Gesetzestextes im allgemeinen derselbe, a.a.O., S. 286. Zum Verhältnis von Ermessen und Bestimmung von Staatsziel und -zweck siehe Bull, S. 14. Vgl. zum Ermessen auch Schmidt in Grimm, Bd. 1 S. 94.

17) Grimm in Grimm, Bd. 1, S. 64.

Rolle eines Komplementärgesetzgebers" gedrängt.¹⁸⁾ Darüber hinaus stehen der Verwaltung, teils abgeleitet von entsprechenden Befugnissen der Regierung, teils auch unter der Herrschaft demokratisch legitimierter Organe, etwa der Gemeindevertretungen, "traditionelle" Rechtssetzungskompetenzen zu (z.B. Rechts- und Polizeiverordnungen, Satzungen; mit Einschränkungen sind hierzu auch die Verwaltungsvorschriften zu zählen, soweit sie sich materiell-inhaltlich nicht in rein internen Dienstanweisungen erschöpfen). Insoweit wird das Handeln der Verwaltung nicht vollständig von solchen Systemen, vor allem den Parlamenten, konditioniert,¹⁹⁾ die außerhalb ihres Systemes stehen, also der Verwaltungsumwelt angehören, sondern sie selbst programmiert ihre eigenen Entscheidungen vor. Die Ausbildung kann nicht darauf verzichten, das Bewußtsein (und natürlich auch die Technik) dieser Funktion zu vermitteln.

Schließlich muß dieser Komplex mit einer weiteren Einsicht abgerundet werden: Die Verwaltung ist - wie die Justiz - nicht nur ein "Konfliktlösungssystem", sondern "auch ein ausgedehntes Konfliktregistrierungssystem. Im permanenten Kontakt dieser Instanzen mit der sozialen Realität zeigen sich die Mängel, Lücken und Defizite des geltenden Rechts. ... Die auftretenden Unstimmigkeiten dürfen nicht nur rechtsintern verarbeitet, sondern müssen rechtspolitisch ausgewertet und an die Rechtssetzungsinstanzen weitergemeldet werden."²⁰⁾ "Typischer Informant" des Gesetzgebers ist also "der Experte aus Bürokratie", (Wissenschaft und Verbänden).²¹⁾

18) Grimm a.a.O., S. 54, Schmidt in Grimm, Bd. 1, S. 102: "... die ... Figur des Verwaltungsermessens und ... des unbestimmten Gesetzesbegriffs... und des Beurteilungsspielraums... gehört in den größeren Zusammenhang der Prämissenfindung, der Teilrechtssetzung im Rahmen vorhandenen Rechts..."

19) Luhmann, Zweckbegriff, S. 99; Grimm in Grimm, Bd. 1, S. 53.

20) Grimm in Grimm, Bd. 1, S. 64.

21) Grimm a.a.O., S. 54.

Mit Blick auf die Ermessensausübung war bereits auf den Zusammenhang u.a. mit der Staatszielbestimmung hingewiesen worden.²²⁾ Das soll noch einmal kurz aufgegriffen werden. Eng mit der Staatszielbestimmung ist die Frage nach Art und Umfang der Staatsaufgaben verbunden (siehe auch oben 3.4.4. und 3.5.). "Öffentliche Verwaltung und öffentliche Aufgaben stehen in einem unmittelbaren Sachzusammenhang," denn die Verwaltung erfüllt Aufgaben, sie ist Träger von Aufgaben und die Aufgabenerfüllung ist ihre Funktion im staatlichen System.²³⁾ Der außer- und vorrechtliche Aspekt der öffentlichen Aufgaben wird in das Blickfeld gerückt, wenn von der "ideengeschichtlichen Linie" und den "Aufgaben des politischen Systems" gesprochen²⁴⁾ oder auf die geschichtliche Dimension und die gesellschaftstheoretische Komponente hingewiesen wird.²⁵⁾

9.2.2. Zivilrecht

Dem Zivilrecht wird mitunter die Eigenschaft zugesprochen, paradigmatisch wesentliche Strukturen der gesamten Rechtswissenschaft zu enthalten. Es sei daher kraft seines inneren Gefüges besonders berufen, dem Auszubildenden die Gesetzmäßigkeiten - nicht nur diejenigen rein denkgesetzlicher Natur - der juristischen Problematik nahezubringen. So fordert Ramm, dem Privatrecht sei innerhalb der Juristenausbildung "breiter Raum zu geben". An ihm seien die "juristischen Künste" zu lernen.²⁶⁾ Nach Ansicht einer Minderheit der Bremer Kommission für die einstufige Juristenausbildung²⁷⁾ wird das berufspraktische Handeln von Juristen in der

22) Vgl. auch Fußnote 16. Siehe zusätzlich Bull, S. 13 und Luhmann, Zweckbegriff, S. 217 f.

23) Mäding, Die Verwaltung 1973, 257.

24) Mäding a.a.O., S. 263.

25) Ellwein, DÖV 1972, 13 f. - Zu juristischen, wirtschaftswissenschaftlichen und politikwissenschaftlichen Theorien der Staatsaufgaben und ihren Implikationen für die Tätigkeit und Ausbildung der Verwaltungsbeamten siehe Brinkmann u.a., S. 71 ff., die im übrigen den Versuch, aus diesen Theorien die Tätigkeitsgebiete des Verwaltungsdienstes und damit auch die Wissensgebiete der Ausbildung abzuleiten, für gescheitert erklären: vgl. a.a.O., S. 18, 93.

Zivilrechtspflege besonders einsichtig. Die "Aushebung rechtlich erheblicher Sachverhalte und die Anwendung des Rechts darauf" könne "in der Zivilrechtspflege vorzüglich und zugleich stellvertretend für alle Berufe eingeübt werden, bei denen das Schwergewicht auf der Rechtsanwendung" liege.

Entschieden abgelehnt wird die vorherrschende Stellung des Zivilrechts innerhalb der Juristenausbildung von der Mehrheit der Bremer Kommission. Die "gesamte Bremer Juristenausbildungsreform" müsse "den herkömmlichen dominierenden (zugleich generalistischen und exklusiv-exemplarischen) Anspruch des Zivilrechts in Rechtswissenschaft und Juristenausbildung überwinden."²⁸⁾ Auf derselben Linie liegen Brinkmann u.a. mit ihrer Behauptung, das Einfalltor des Legalismus in der Verwaltung seien nicht die Kenntnisse im öffentlichen Recht, sondern im Zivilrecht.²⁹⁾ Daher müsse die Ausbildung in Zivilrecht für die zukünftigen Verwaltungsangehörigen auf Spezialisten beschränkt werden.³⁰⁾ Es müsse "möglich sein, die Grundlagen des gesamten Rechtssystems, das Öffentliche Recht, auch ohne übermäßig starke Rekursion auf ein Teilsystem, das auf jener Grundlage ruht, zu lehren und zu lernen",³¹⁾ wobei als Grundlage des gesamten Rechtssystems das Verfassungsrecht und als das zitierte Teilsystem das Zivilrecht gemeint sind.³²⁾

26) Ramm, S. 77.

27) Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. F 9.

28) Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 137.
Kritisch auch Lenk, Die Verwaltung 1975, 289 f.

29) Brinkmann u.a., S. 367. Weber, NJW 1976, 22 f.: Ausbildung zu "im wesentlichen einseitig-bürokratisch eingestimmte(n) Justizjuristen...". Auch Dürig, Probleme des öffentlichen Rechts im Universitätsunterricht, S. 23, sieht das Privatrecht im Universitätsstudium als quantitativ überrepräsentiert an. - Zacher, Schriftenreihe Sozialgerichtsverband, S. 19, spricht gar von der hybriden Privatrechtsgelehrsamkeit, die aus vielerlei Gründen einen unangemessenen Platz beanspruche.

30) Brinkmann u.a., S. 365.

31) Brinkmann u.a., S. 388.

32) Brinkmann u.a., S. 387. Interessant ist etwa eine Bemerkung von Leisner, DÖV 1975, 76, in anderem Zusammen-

Dieses Problem kann hier jedoch nicht vertieft werden (siehe hierzu bereits oben 5.5.3.4.). Ebenso wenig ist hier der Ort, der - dogmatischen - Frage nachzugehen, die freilich auch in die Ausbildung hineinwirkt, ob es an der Zeit ist, "die heute zweifelhaft gewordene Trennung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht" zu überwinden.³³⁾ Ähnlich wie Ramm stehen im übrigen auch die Mitglieder der Hamburger Arbeitsgruppe "Einstufige Juristenausbildung" auf dem Standpunkt, die "grundsätzliche Trennung von privatem und öffentlichem Recht" könne in der Ausbildung keine Verbindlichkeit mehr beanspruchen, wobei allerdings der etwas später geäußerte Gedanke einer engen "funktionalen(n) Verflechtung von öffentlichem und privatem Recht"³⁴⁾ gar nicht so neu klingt.

Für die Ausbildung des Beamten des gehobenen Verwaltungsdienstes erscheint die Thematik naturgemäß in einem etwas anderen Licht als für den (Voll-)Juristen, der ja nicht nur auf eine Berufstätigkeit in der öffentlichen Verwaltung vorbereitet wird. Dem Zivilrecht kann - schon aus Zeitgründen - innerhalb des hier behandelten Ausbildungsganges unter keinen Umständen der Rang eingeräumt werden, den es in der (herkömmlichen) Juristenausbildung innehat (oder -hatte). Andererseits bleibt festzuhalten, daß in der öffentlichen Verwaltung - und damit in der Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes - ein Bedürfnis nach Kenntnissen in Zivilrecht besteht,³⁵⁾ wenn dieser Bedarf auch - zumindest bei größeren Behördeneinheiten - überwiegend durch Volljuristen abgedeckt wird. Gerade über den letzten Tatbestand dürfen auch nicht die Ergebnisse der Hamburger und der Berliner Arbeitsfelduntersuchung über die Tätigkeits-

hang: "Die herkömmliche Interessenabwägung des Zivilrechts führt... häufig nicht weiter, sie ist auch der Unbedingtheit des Grundrechtsschutzes nicht immer angemessen".

33) Ramm, S. 77.

34) Hamburger Juristenausbildung, S. 34.

35) Brinkmann u.a., S. 362 f.

bereiche und Wissensanforderungen des gehobenen Dienstes hinwegtäuschen. Dort wurde zwar eine relativ hohe "Nachfrage" nach Kenntnissen des Zivilrechts ermittelt.³⁶⁾ Sieht man sich aber die vor allem in Berlin sehr differenziert erhobenen Daten genauer an (siehe schon oben 5.5.3.4.), so stellt man fest, daß der starke Anteil an Zivilrechtswissen vornehmlich auf solche Einzelmaterien entfällt, die allgemeinen Charakter haben und deren Vorhandensein für fundierte Kenntnisse im öffentlichen Recht wichtig, mitunter auch unerlässlich ist. Hierbei handelt es sich beispielsweise um: Grundbegriffe des Bürgerlichen Rechts, Termine, Fristen, Verjährung, juristische Personen, Bedingung, Stellvertretung, unerlaubte Handlungen, Recht der unbeweglichen Sachen, Vormundschaftsrecht.

Neben diesen mehr allgemeinen Kenntnissen muß im öffentlichen, vor allem im Verwaltungsrecht nicht selten auf Denkfiguren, Institute oder Einzelnormen des Zivilrechts zurückgegriffen werden. Hier sei etwa erinnert an das Erfüllen von Aufgaben der Verwaltung in privatrechtlichen Handlungs- und Organisationsformen^{37) 38)} (Stichworte: Verwaltungsprivatrecht, Zwei-Stufen-Theorie in den Bereichen der Darlehensgewährung durch die öffentliche Hand sowie bei Organisation der und Zulassung zu den öffentlichen Einrichtungen). In diesem Zusammenhang ist auch die entsprechende Anwendung zivilrechtlicher Vorschriften beispielsweise bei vertragsähnlichen öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen zu erwähnen,³⁹⁾ wobei an dieser Stelle nicht erörtert werden kann, ob es sich insoweit um Analogie oder ob es sich um die Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze handelt, die

36) Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, Anhang 3, S. 2 f. sowie Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 182, 187, 192, 197 f.

37) Schmidt in Grimm, Bd. 1, S. 100.

38) So können beispielsweise die handelsrechtlichen Organisationsformen nicht nur im fiskalischen Verwaltungsbereich Beachtung finden, sondern auch bei der Ausgestaltung juristischer Personen des öffentlichen Rechts strukturelle Anleihen vermitteln.

39) Stellvertretend: BGH NJW 1973, 1741 sowie NJW 1974, 1816; BVerwG NJW 1974, 2247 f.; VGH München NJW 1974, 2021 f. - Siehe jetzt auch § 62 S. 2 VwVfG.

für die gesamte ⁴⁰Rechtsordnung gelten und "Bestandteil eines ungeschriebenen Allgemeinen Teils des deutschen Rechts oder mitunter sogar des Rechts überhaupt" sind.⁴⁰⁾ Ferner zu nennen ist der umfängliche Komplex des Staatshaftungsrechts, hierunter vor allem Amtshaftung, Entschädigung und Folgenbeseitigung, die entweder teilweise dem Zivilrecht angehören oder zumindest sehr stark von seiner Dogmatik durchdrungen sind. Hieran wird sich im übrigen auch nach der beabsichtigten Reform dieser Materie voraussichtlich wenig ändern,⁴¹⁾ abgesehen davon, daß einige Teilbereiche, wie etwa die Verletzung der Verkehrssicherungspflicht für Straßen etc., auch soweit es sich um Sachen im Gemeingebrauch handelt (entgegen einer in der Literatur vertretenen Meinung), nach wie vor unmittelbar den Regeln des Privatrechts unterliegen sollen.⁴²⁾ Anknüpfend hieran sei - die Beispiele abschließend - noch auf das Recht der öffentlichen Sachen verwiesen, wo Verwaltungsrecht und Privatrecht sich in einer häufig nur schwer durchleuchtbaren Gemengelage befinden.⁴³⁾

Es liegt an sich nahe, im Rahmen des Zivilrechtes auf das Arbeitsrecht einzugehen, rekrutiert sich doch ein Großteil der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes aus Arbeitnehmern (Angestellten und Arbeitern), die nicht (unmittelbar) den Regeln des Beamtenrechtes unterliegen, deren Beziehungen zu den öffentlichen Arbeitgebern vielmehr privatrechtlich gestaltet sind. Indessen scheint es mir geboten, das Arbeitsrecht einschließlich des Tarifvertragsrechts in unmittelbarer Verbindung zum Beamtenrecht zu behandeln (siehe oben 8.3.5.). Das soll keineswegs im Vorgriff auf ein (nicht mit Sicherheit zu erwartendes) einheitliches Dienstrecht geschehen, sondern nur die didaktische Konsequenz dessen

40) Schwerdtfeger, S. 71.

41) Hierzu etwa Papier, DVBl. 1974, 573 f.

42) Papier a.a.O., S. 578.

43) Stellvertretend Wolff in Wolff/Bachof, S. 493 ff. sowie Salzwedel in Erichsen/Martens, S. 317 f.

sein, daß beide Rechtsmassen (öffentliches Beamten- und Arbeitnehmerrecht) immer stärker einander angeglichen werden, worin und wodurch auch die (personalpolitische) faktische "Verzahnung und Verquickung" dieser Dienstverhältnisse zum Ausdruck kommt.⁴⁴⁾

9.2.3. Strafrecht

Es bestehen auch Berührungen mit dem Strafrecht. Das gilt unmittelbar für das Recht der Ordnungswidrigkeiten, mittelbar für die Straftaten im Amte und andere Straftatbestände, soweit sie Relevanz zur Beurteilung von Dienstpflichtsverletzungen besitzen. Bei dieser Gelgenheit sollte auf dogmatische Parallelen und Identitäten (z.B. im Verhältnis von Bußgeldbescheid zu Verwaltungsakt), aber auch auf dogmatische Wesensunterschiede (z.B. Verwaltungsrecht - Verwaltungsvollstreckung; Straftat - Dienstvergehen) hingewiesen werden.

Im übrigen haben sowohl die Forschungen von Brinkmann u.a.⁴⁵⁾ wie die Hamburger⁴⁶⁾ und die Berliner Arbeitsfelduntersuchung⁴⁷⁾ die Vermutung der Praxis bestätigt, daß innerhalb der Verwaltung ein nur vergleichsweise geringes Bedürfnis für Kenntnisse des Strafrechts vorhanden ist.

9.3. Verwaltungsrecht und Sozialwissenschaften

9.3.1. Allgemeines

Die Diskussion um die Einbeziehung der Sozialwissenschaften in die juristische Arbeit (im weitesten Sinne) ist nicht erst seit Erörterung der Reform der Juristenausbildung entflammt, war aber (und ist auch noch) vor allem im Zusammen-

44) Sontheimer/Bleek, S. 280 ff. (281).

45) Brinkmann u.a., S. 362 f.

46) Hamburger Arbeitsfelduntersuchung, Anhang 3, S. 3.

47) Berliner Arbeitsfelduntersuchung, S. 183, 188, 193, 198. Ob dem Strafrecht innerhalb der juristischen Ausbildung ein zu großes Gewicht beigemessen wird, kann hier nicht untersucht werden: vgl. Weber, NJW 1976, 23. Starke Be-

hang mit den Vorstellungen und Vorschlägen einer einphasigen Ausbildung Gegenstand von Kontroversen. Es verbietet sich, diesen Streit im Rahmen einer Arbeit, die sich vorwiegend mit der Ausbildung der Angehörigen des gehobenen Verwaltungsdienstes befaßt, in voller Breite und Tiefe aufzugreifen, zumal die Akzente bei Studierenden, die allein auf Grund ihres Ausbildungsganges (d.h. ohne juristisches Studium und ohne Vorbereitungsdienst als Rechtsreferendare) nie richterliche Tätigkeit ausüben dürfen, ohne dieselbe Besorgnis einer Lockerung der Gesetzesbindung wie bei (zukünftigen) Richtern etwas anders gesetzt werden können.⁴⁸⁾ - Hier werden daher nur einige Gedanken kurz angeschnitten:

Strittig ist schon, ob die Rechtswissenschaft eine Sozialwissenschaft sei. Eindeutig rechnet etwa Lautmann "Soziologie und Jurisprudenz... heute einträchtig den Sozialwissenschaften" zu.⁴⁹⁾ Nicht ganz so präzise drückt sich die Hessische Reformkommission aus. Zwar spricht sie von der "Notwendigkeit für eine enge didaktische Verbindung rechtswissenschaftlicher Fragestellungen mit Fragestellungen anderer Sozialwissenschaften".⁵⁰⁾ An anderer Stelle⁵¹⁾ heißt es jedoch: "Die einzelnen Sozialwissenschaften sind für die Rechtswissenschaften und die juristische Praxis von unterschiedlichem Gewicht..." Definiert man die Wissenschaftsbegriffe allein von ihrem Erkenntnisgegenstand her,⁵²⁾ so kann man u.U. zu dieser Klassifizierung gelangen. Entscheidend ist freilich nicht die Frage der Einteilung, sofern hieraus keine Folgerungen gezogen werden, sondern ob (und daß) "die

denken werden auch sichtbar bei Zacher, Schriftenreihe Sozialgerichtsverband, S. 19, sowie bei Dürig, Probleme des öffentlichen Rechts im Universitätsunterricht, S. 23.

48) Zu dieser Befürchtung stellvertretend Coing, JuS 1973, 797, 799 sowie Heldrich, JuS 1974, 284.

49) Lautmann in Grimm, Bd. 1, S. 41.

50) Hessische Reformkommission, S. 16 u. 17 (Hervorhebung von mir).

51) A.a.O., S. 17 (Hervorhebung von mir).

einzelnen Sozialwissenschaften... nach Methode und Fragestellung durchaus selbständig (sind)"⁵³⁾ und bleiben. Oder mit anderen Worten: "Der Sinn sozialwissenschaftlicher Informationen besteht nicht in der Abschaffung, sondern in der Anreicherung juristischer Dogmatik".⁵⁴⁾

Es sollte also nicht umstritten sein, daß der Rechtswender, auch derjenige des gehobenen Verwaltungsdienstes, "ein adäquates Bewußtsein der gesellschaftlichen Lage des Rechtssystems und der Rechtspraxis mitsamt ihren Konsequenzen" hat.⁵⁵⁾ Darüber hinaus sollte der Jurist den Rechtssatz nicht nur - wenn auch vorrangig - in seinem normativen Charakter verstehen, sondern ihn als soziale Tatsache, als "wirkende Struktur" begreifen.⁵⁶⁾ Dieses Bewußtsein kann in der Tat nur durch eine Einbeziehung (Integration) der (anderen) Sozialwissenschaften in die juristische Arbeit und damit auch in die juristische (und die Verwaltungs-)Ausbildung erzeugt werden, worüber im übrigen weitgehend - was das Ziel anlangt - Einigkeit besteht.⁵⁷⁾

Der Studierende sollte auch nach dem Abschluß seiner Ausbildung, die (auch) sozialwissenschaftliche (und methodologische) Inhalte im Rahmen juristischer Probleme und Problemlösungen vermittelt,⁵⁸⁾ in der Lage sein, (methodo-

52) Lautmann a.a.O.: "Struktur und...Gestaltung des menschlichen Zusammenlebens".

53) Coing, JuS 1973, 798. Ähnlich auch Zacher, RpflBl 1970, 110, Larenz, JuS 1971, 453 ff. sowie v. Nieding, S. 23.

54) Heldrich, JuS 1974, 286. Im ähnlichen Sinne auch Mayer, Festschrift Forsthoff, S. 248 ff.

55) Luhmann, Rechtssystem, S. 9.

56) Krawietz, JuS 1970, 431 f.

57) Vgl. stellvertretend Ramm, S. 46; Münchner Modell, S. 10 f., 48; Hamburger Juristenausbildung, S. 17 ff.; Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 23; Juristenausbildung Düsseldorf, S. 22 f.; Juristenausbildung Kiel, S. 27; Juristenausbildung Bad.-Württ., S. 22. Eher einschränkend Naucke, S. 53 f.

58) Opp, Soziologie, S. 241. - Siehe hierzu schon oben 6.3.5.

logische und) sozialwissenschaftliche Ergebnisse bei der Lösung juristischer Probleme zu berücksichtigen,⁵⁹⁾ nicht aber, wie Lautmann es für möglich hält, die soziologische Denkweise auf die juristische Vorgehensweise projizieren und partiell in sie integrieren.⁶⁰⁾ Abzulehnen ist demnach ein gemeinsames Grundstudium der angehenden Juristen mit den (anderen) Sozialwissenschaftlern.⁶¹⁾ Bezogen auf die Ausbildung der Beamten des gehobenen Verwaltungsdienstes bedeutet das, daß es zwar sozialwissenschaftliche Lehrveranstaltungen in teils nicht unerheblichem Umfange geben sollte und daß nicht nur Parallel-, sondern nicht selten auch gemeinsame Veranstaltungen, insbesondere im Bereiche der Verwaltungslehre, stattfinden sollten. Hierbei ist indessen darauf zu achten, daß zwar nicht die Wissenschaftsgegenstände unterschiedlich, daß aber Ausgangsfragen und Methoden andersartig sind. Der Jurist darf also nicht Sozialingenieur werden,⁶²⁾ genausowenig wie es einen Verwaltungsingenieur geben darf.⁶³⁾ Mit anderen Worten: Integration der Sozialwissenschaften in die Rechtswissenschaft heißt Anerkennung und größtmögliche Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Wissenschaften, die insoweit der Rechtswissenschaft als Hilfswissenschaften beigegeben

59) Opp a.a.O., S. 240.

60) Lautmann in Grimm, Bd. 1, S. 46.

61) So aber Lautmann a.a.O., S. 48, sowie Hessische Reformkommission, S. 19, die immerhin kein rein sozialwissenschaftliches, sondern ein sozialwissenschaftlich-juristisches Grundstudium vorschlägt.

62) Mainzer Reformkommission, S. 11; Coing, JuS 1973, 797.

63) So aber Doll/Jenner, SKV 1969, 62, die hiermit allerdings nicht ganz die Ebene der Sozialingenieurs im obigen Sinne meinen, sondern eine mehr technisch verstandene Komponente in diesen Begriff hineinlegen.

sind.⁶⁴⁾ In diese Richtung zielt daher auch eine Bemerkung von Sontheimer, die um so ernster zu nehmen ist, als er kein Vertreter der Jurisprudenz ist: die Rechtswissenschaft selbst sollte sich nicht zu einer exakten Sozialwissenschaft mausern, denn dann verfehlte sie ihren Sinn und ihren Auftrag⁶⁵⁾.

9.3.2. Politologie

Wie bereits oben 9.2.1. (Fußn. 12) festgestellt, befindet sich die Politologie (Politikwissenschaft) in einer besonders engen Sachverwandtschaft zu Staatslehre und Staatsrecht⁶⁶⁾ und erlangt damit für das Verwaltungsrecht eigentlich nur mittelbar Bedeutung.⁶⁷⁾ Daher kann auf breitere

64) Heldrich, JuS 1974, 282. Auch die Bremer Juristenkommission spricht davon, daß "der Jurist der Sozialwissenschaften als Hilfswissenschaften" bedürfe, wogegen nach dem früher Gesagten auch nicht steht, wenn - wie es in dem Bericht heißt - die Rechtswissenschaft als Sozialwissenschaft diskutiert wird: Siehe Einstufige Juristenausbildung Bremen, S. C 23 f. - Das gesamte Thema bedürfte natürlich einer weiteren Ausdifferenzierung, wozu hier nicht der Raum ist. So wäre etwa in der Richtung zu erörtern, ob und ggf. in je welchem Umfange die Sozialwissenschaften für die juristische Arbeit relevant sind einmal auf der Ebene der Sachverhaltsermittlung, und zum zweiten auf der Stufe der Rechtsanwendung im engeren Sinne, d.h. der Konkretisierung der Norm auf den zu entscheidenden Rechtsstreit: Hierzu neuerlich Schünemann, S. 9 ff. sowie S. 115 ff., wo er - weiter differenzierend - die Möglichkeit beschreibt, daß die Sozialwissenschaft(en) im Recht vier Funktionen übernehmen könne:

- Kontrolle auf der Entscheidungsebene
- Information auf der Sachverhaltsebene
- Präzisierung auf der Normebene
- Kritik auf der Richtigkeitsebene.

65) Sontheimer in Grimm, Bd. 1, S. 84. Weitergehend Naucke, S. 71 f.: "Eine sozialwissenschaftlich orientierte... Jurisprudenz... (mindert) entgegen anderslautenden Bekundungen den erreichten Stand juristischer Rationalität..." - Letzteres darf angesichts der in sozialwissenschaftlichen Disziplinen nicht selten anzutreffenden begrifflichen und terminologischen Unklarheiten und Streitigkeiten nicht verwundern: vgl. Seiffert, Bd. 1, S. 213 ff. - Ernst zu nehmend ist indessen auch der Hinweis von Schünemann, S. 138, daß Juristen etwaigen ideologischen Mißbrauch durch Sozialwissenschaften (-wissenschaftler) im Bereich des Rechts desto hilf-

Ausführungen verzichtet werden. Lediglich einige Gedanken sollen im Anschluß an 'Unterabschnitt 9.2.1. aufgegriffen und kurz erörtert werden.

Der häufig sehr weite Auswahl- und Interpretationsrahmen bei der Rechtsanwendung macht auch innerhalb des Verwaltungsrechts, also nicht nur beim Verfassungsrecht, den Rückgriff auf die Interpretationsziele notwendig, die u.a. mit den Methoden der Politologie aufgeheilt werden können.⁶⁸⁾ Heldrich nennt als treffendes Beispiel den Begriff "Belange der Bundesrepublik Deutschland" in §§ 2 Abs. 1, 10 Abs. 1 Nr. 11 Ausländergesetz.⁶⁹⁾ Ferner kann die Politologie dazu beitragen, daß der Studierende das Bewußtsein für die "politischen Implikationen der juristischen Arbeit" erlangt⁷⁰⁾ und erkennen lernt, daß "Norm und Realität in einem Prozeß gegenseitiger Wechselwirkung miteinander verknüpft sind"⁷¹⁾ und daß die "Rechtsordnung ebenso sehr auf die soziale Wirklichkeit einwirkt wie umgekehrt die gesellschaftlichen Verhältnisse das Recht tendenziell zu ihrem Instrument machen".⁷²⁾ Dieser rechtspolitische Aspekt wird auch von Wolff angesprochen, der als Bestandteil der (umfassenden) Verwaltungswissenschaften neben die Dogmatik die Verwaltungsrechtspolitik stellt, deren Funktion das kritische Vergleichen des positiven Rechts mit dem kategorischen Rechtsprinzip und den tatsächlichen Situationen und das Ermitteln der hiernach gebotenen Zwecke und Mittel mit dem Ziele einer Verbesserung des positiven Verwaltungsrechts sei.⁷³⁾

loser ausgeliefert seien, je mehr sie sich von den Sozialwissenschaften auch die Fragestellungen empirischer Untersuchungen vorschreiben ließen, weil nämlich sie - die Juristen - kaum Gegenstand, Erkenntnisziel und Methoden der Sozialwissenschaften kennen.

- 66) Das kann beispielsweise an der recht polemisch und engagiert geschriebenen Abhandlung von Schelsky, S. 47 ff., abgelesen werden, in der er die politische Polarisierung in der Bundesrepublik untersucht.
- 67) Schmidt in Grimm, Bd. 1, S. 96.
- 68) Grimm in Grimm, Bd. 1, S. 59; Sontheimer a.a.O., S. 83.
- 69) Heldrich, JuS 1974, 287.
- 70) Heldrich a.a.O. S. 286.

9.3.3. Soziologie

Unbestritten ist die Notwendigkeit der Kooperation zwischen Rechtswissenschaft und Soziologie.⁷⁴⁾ Die Rechtswissenschaft wäre "im schlechten Sinne spekulativ, wenn sie die Fakten nicht" einbezöge.⁷⁵⁾ Erforderlich ist vor allem - aber nicht allein - Rechtstatsachenforschung,⁷⁶⁾ die empirisch betrieben wird.⁷⁷⁾ Zu Recht warnt Heldrich daher davor,⁷⁸⁾ nicht empirisch abgesicherte Theorien zu übernehmen,⁷⁹⁾ zumal selbst ein solch engagierter Sozialwissen-

71) Sontheimer a.a.O., S. 73.

72) Sontheimer a.a.O., S. 75.

73) Wolff in Wolff/Bachof, S. 58 f. - Siehe hierzu auch Zacher, RpfLB1 1970, 109 f.

74) Lautmann in Grimm, Bd. 1, S. 41. Zum Ganzen auch Schünemann, S. 13 ff., 72 ff.

75) Struck in Grimm, Bd. 1, S. 15.

76) Struck a.a.O., S. 23 f.

77) Lautmann a.a.O., S. 39; Heldrich JuS 1974, 287; Raiser, S. 4.

78) Heldrich a.a.O., S. 287 f.

79) Ähnliche Bedenken finden sich bei Opp, Soziologie, S. 65 ff. Es darf freilich nicht verkannt werden, daß die Sozialwissenschaften, insbesondere die Soziologie, nicht nur analytisch, also empirisch-induktiv, sondern u.a. auch phänomenologisch, hermeneutisch (historisch-philologisch) und dialektisch betrieben werden können, ohne dem Vorwurf ausgesetzt zu sein, nicht-wissenschaftlich zu arbeiten: hierzu stellvertretend Schünemann, S. 81 ff. sowie Seiffert, Bd. 1, S. 185 ff. und derselbe Bd. 2, S. 2 f., 43 f. 89, 177 ff., 199 ff., 233 ff. Weiter ist in diesem Zusammenhang etwa die strukturell-funktionale Theorie, insbesondere die Systemtheorie zu erwähnen.

Ähnlich ist das für die Didaktik erzielte Ergebnis: ein pluraler Ansatz ist einer monistischen Betrachtungsweise (im allgemeinen) vorzuziehen (siehe oben 3.3.). Schünemann, S. 36 ff., weist in einem umfassenden Überblick nach, daß ähnliche wissenschaftstheoretische Richtungen auch in der juristischen Dogmatik anzutreffen sind, die er - grob gegliedert - einteilt in den neueren Rechtspositivismus, die dialektische Auslegung, die Topik, die analytische Rechtstheorie, die hermeneutische Jurisprudenz und die Systemtheorie, wobei mir eine Zusammenfassung von Rechtspositivismus und analytischer Rechtstheorie sowie von Dialektik und Topik diskussionswürdig erscheint. Im übrigen enthält auch das hermeneutische Verfahren dialektische und Topische Elemente.

schaftler wie Lautmann einräumt,⁸⁰⁾ weder ein Jurist noch ein Soziologe könne "die Beherrschung der Methoden und Theorien von beiden Disziplinen in sich vereinen" und Heldrich auf das breite Spektrum einander widerstreitender sozialwissenschaftlicher Auffassungen, teilweise verkörpert in den verschiedenen "Schulen", verweist.⁸¹⁾

Die quantitative Relevanz der Soziologie ist für das Strafrecht und auch das Zivilrecht⁸²⁾ (vor allem das Arbeits- und Wirtschaftsrecht) größer als für das Verwaltungsrecht (siehe unten Fußn. 107). Das liegt allerdings nicht an einem verminderten Bedarf an Faktenwissen, sondern hauptsächlich daran, daß die Verwaltungslehre (Verwaltungswissenschaften) die sozialwissenschaftlichen Wünsche und Fragestellungen der Verwaltung - und damit überwiegend auch des Verwaltungsrechts - weitgehend abdeckt (siehe unten 9.3.5.). Die verbleibende Lücke wird wiederum teilweise von der Politologie geschlossen, so daß der Soziologie insoweit selbst nur noch ein verhältnismäßig schmaler Raum verbleibt.

9.3.4. Wirtschaftswissenschaften

Das Verhältnis der Verwaltungsrechtswissenschaft speziell zu den Wirtschaftswissenschaften, zu denen hier in Anlehnung an die herkömmliche Zweiteilung die Betriebs- und die Volkswirtschaftslehre gezählt werden,⁸³⁾ liegt ähnlich wie zur Soziologie. Während nämlich die Wirtschaftswissenschaften in ihren Beziehungen zur Rechtswissenschaft insgesamt eine durchaus eigenständige (wenn auch "dienende") Funktion innehaben, sind die wirtschaftswissenschaftlichen Fragestellungen

80) Lautmann a.a.O., S. 47 f.

81) Heldrich, JuS 1974, 287. Hierzu auch Opp a.a.O.

82) Raiser, S. 5: Vor allem die Generalklauseln (des Zivilrechts) "bilden... die wichtigsten Kontaktstellen zwischen Rechtsdogmatik und Rechtssoziologie".

83) Eichhorn, Wirtschaftswoche Nr. 22/1973, S. 38.

und Aspekte im Verhältnis zur Verwaltung (und auch zum Verwaltungsrecht) weitreichend in die Verwaltungswissenschaften integriert worden. Hierauf ist daher unter 9.3.5. einzugehen.

An dieser Stelle ist eine Beschränkung auf wenige Überlegungen angezeigt: Insbesondere für den Gesetzgeber (also die Rechtspolitik insoweit weniger für die Verwaltungsrechtsdogmatik kann "kein wirtschaftswissenschaftlicher Bereich bedeutungslos sein".⁸⁴⁾⁸⁵⁾

Ein beachtliches Feld der rechtspolitischen Aktivitäten ist der Bereich der Einkommensverteilung, an deren Steuerung auch die Verwaltung mitwirkt. Sie wird "konkret durch den rechtlichen Rahmen gestaltet... (nicht allein durch das Privatrechtssystem, sondern durch Steuerbelastung, Subventionen, Preisregulierung und -kontrollen sowie ein umfassendes und weiterhin steigendes Volumen öffentlicher Ausgaben für Güter und Dienste)", so daß sich "stets die Gesamtheit der Gesetze eines Landes" im Ergebnis des volkswirtschaftlichen Produktionsprozesses spiegelt.⁸⁶⁾

Freilich kann "auch die herkömmliche bloße Auslegungskunst... auf die Hilfe wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse da nicht verzichten, wo wirtschaftswissenschaftliche Tatbestände und Postulate unmittelbar Eingang in das geltende Recht gefunden haben".⁸⁷⁾ Darüber hinaus erheischen mittelbar Beachtung beispielsweise betriebswirtschaftliche Erkenntnisse dann, wenn die Frage zu beantworten ist, ob ein enteignender (oder enteignungsgleicher) Eingriff in einen Gewerbebetrieb infolge Geschäftsbehinderung durch Straßen- oder Untergrund-Baumaßnahmen vorliegt, zumindest aber, wenn es um die Ermittlung der Höhe des Entschädigungsbetrages geht.

84) Raisch/Schmidt in Grimm, Bd. 1, S. 153.

85) Hinsichtlich der Rechtsfortbildung gilt diese Aussage vornehmlich für das Wirtschaftsprivatrecht, insbesondere für das Kartell- und das Wettbewerbsrecht: vgl. Raisch/Schmidt a.a.O., S. 161.

Schließlich soll noch auf das System der Wechselwirkung⁸⁸⁾ und Rückkoppelung zwischen staatlichen Globalsteuerungs-, insbesondere Planungsprozessen (vor allem in den Bereichen Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Bauleitplanung, Stadtentwicklung, Aufgaben- und Finanzplanung) einerseits und den unternehmerischen Entscheidungen der Wirtschaft andererseits hingewiesen werden.⁸⁹⁾

9.3.5. Verwaltungswissenschaft(en)/Verwaltungslehre

Die wohl engste Verflechtung und Wechselwirkung zwischen dem Verwaltungsrecht und einer Sozialwissenschaft ist im Hinblick auf die Verwaltungswissenschaft(en)/Verwaltungslehre festzustellen. Das erweist sich schon an den formal-begrifflichen Klassifizierungsversuchen, die als sicheres Indiz für dahinter stehende Sachzusammenhänge und -aussagen zu werten sind. Vorab muß allerdings bemerkt sein, daß wenig Klarheit und Konsens darüber herrscht, was zur Verwaltungswissenschaft zählt, ob es die Verwaltungswissenschaft (oder die Verwaltungswissenschaften) gibt, ob die Verwaltungslehre mit der Verwaltungswissenschaft identisch oder ob sie nur ein Teilaspekt hiervon ist.

Thieme⁹⁰⁾ berichtet, herkömmlich werde "die Gesamtheit der Wissenschaften von der öffentlichen Verwaltung in drei Teilgebiete eingeteilt, nämlich die Verwaltungslehre, die Ver-

86) Krüsselberg in Grimm, Bd. 1, S. 187.

87) Raisch/Schmidt a.a.O., S. 158, 162, die als einen besonders wichtigen Fall § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft nennen. Ferner verweisen sie, S. 165, darauf, daß die wirtschaftliche Betrachtungsweise im Recht diskutiert wird und im Steuerrecht bereits gesetzlich verankert ist.

88) Raisch/Schmidt a.a.O., S. 151 f., sprechen - ganz allgemein - von einem "Verhältnis gegenseitiger Durchdringung" der beiden Disziplinen. Ansatzweise auch Eichhorn, Festschrift Wolff, S. 41, sowie Battis, Die Verwaltung, 1975, 426.

89) Göb, SKV 1973, 3; Reiner mann, DVBl. 1972, 101.

90) Thieme, Verwaltungslehre, S. 4. Weitgehend wie Thieme auch Joerger in Joerger/Geppert, S. 13 ff. - Siehe vor allem die Wiedergabe des gegenwärtigen Diskussionsstandes bei Siedentopf, S. 2 ff.

waltungspolitik und das Verwaltungsrecht". Gegen diese Einteilung meldet er allerdings Bedenken insoweit an, als die Verwaltungspolitik von der Verwaltungslehre abgeschichtet wird, weshalb er unter Verwaltungslehre alle Zweige der Verwaltungswissenschaften versteht, ausgenommen das Verwaltungsrecht.⁹¹⁾ Wolff⁹²⁾ unterscheidet innerhalb der Verwaltungswissenschaften zum einen die Verwaltungslehre, die er entgegen der Ansicht von Thieme in die die Tätigkeit der Verwaltung beschreibende Verwaltungslehre im engeren Sinne und die Verwaltungspolitik aufspaltet, und auf der anderen Seite die Verwaltungsrechtswissenschaft, die er wiederum aufgliedert in die positive, dogmatisch beschreibende Verwaltungsrechtswissenschaft und die Verwaltungsrechtspolitik.

Die dichte Nachbarschaft von Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre wird, wenn zwar nicht zwingend bewiesen, so doch immerhin auch nahegelegt durch die Aufnahme des Faches Verwaltungslehre als Bestandteil einer Wahlfachgruppe in Studium und Prüfung der Juristenausbildung.⁹³⁾ Hier wird freilich eine Kontroverse sichtbar, die nicht allein universitätsorganisatorischer Natur ist. Unstrittig ist zwar der interdisziplinäre Ansatz der Verwaltungslehre,⁹⁴⁾ nicht hingegen die juristische Akzentuierung,⁹⁵⁾ wobei im übrigen

91) Thieme a.a.O., S. 5.

92) Wolff in Wolff/Bachof, S. 57 ff.

93) Zum Stand 1.11.1972 siehe Schröder, DÖV 1973, 193.

94) v.Nieding, S. 74, spricht - vor allem mit Blick auf das Konstanzer Modell des Studiums der Verwaltungswissenschaft - von einer multidisziplinären Ausbildung.

95) Schröder a.a.O., S. 199. Bedenken hiergegen bei Eichhorn, Wirtschaftswoche 22/1973, S. 36, und - speziell für die Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes - bei Breitenstein, SKV 1974, 41.

die Gewichtung innerhalb der Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes und innerhalb der Juristenausbildung durchaus anders ausfallen kann.⁹⁶⁾ Unstreitig ist gleichfalls, daß "die Verwaltungsrechtswissenschaft einer breit entwickelten Verwaltungswissenschaft bedarf", die der normativ ausgerichteten Verwaltungsrechtswissenschaft die durch empirische Verfahren gewonnenen "nötigen Wirklichkeitsbefunde" liefert und damit "eine die juristischen Fragestellungen ergänzende (also nicht nur Hilfs-, sondern Komplementär-) Funktion" erfüllt.⁹⁷⁾

Die Gemeinsamkeit von Verwaltungsrecht- und Verwaltungswissenschaft(en) liegt demnach nicht darin, daß die Fragestellung stets identisch wäre und schon gar nicht in der Methodik. An diesem Befund ändert auch nichts der Umstand, daß Sozialwissenschaftler nicht selten normativ argumentieren,⁹⁸⁾ andererseits aber auch die Dogmatik unter Bezugnahme auf empirische Gegebenheiten betrieben wird,⁹⁹⁾ die sie indessen regelmäßig nicht selbst erarbeitet hat. Der freilich ebenfalls vorhandene nichtnormativ betriebene Anteil an der Tätigkeit der Angehörigen juristischer Berufe, vor allem der in der öffentlichen Verwaltung Arbeitenden, liegt also weniger in wissenschaftlich-empirischem Vorgehen, sondern kann so beschrieben werden, daß sie (die Juristen im weitesten Sinne) organisieren, verhandeln, Sachverhalte ermitteln,¹⁰⁰⁾ Auskünfte erteilen, Mitarbeiter führen u.ä., wobei diese Funktionen jedoch meist in einen Normativrahmen eingespannt sind.

96) Die Verwaltungslehre nimmt in der Fachhochschulausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes eine starke Stellung ein: vgl. Maack, Verwaltungszeitung Baden-Württemberg 1974, 115; Breitenstein, SKV 1973, 231 sowie H. Müller, ZBR 1976, 45.

97) Schmidt in Grimm, Bd. 1, S. 89. In diesem Sinne auch Bachof, VVDStRL 30, 215 ff.

98) Vgl. auch Naucke, S. 17 f.

99) Lautmann in Grimm, Bd. 1, S. 40.

100) Lautmann a.a.O., S. 45.

Aber auch der Gegenstand der Betrachtungsweise ist nicht völlig deckungsgleich. Gegenstand der Verwaltungswissenschaft (Verwaltungslehre) ist das System öffentliche Verwaltung.¹⁰¹⁾ Gegenstand der Verwaltungsrechtswissenschaft ist indes das Normgefüge, an der die Verwaltung (zumindest auf einer Seite) beteiligt ist. Dieses Normsystem befaßt sich zwar in hohem Maße unmittelbar mit der Verwaltung (als System). Hierbei können diese Normen oft auch gar nicht von solchen Vorschriften isoliert werden, die (materiell) die Beziehungen der Verwaltung zu ihrer Systemumwelt, insbesondere zum Bürger, regeln. Zu denken ist dabei beispielsweise an Zuständigkeitsbesimmungen. Es existieren jedoch Normen, die (jedenfalls zunächst) nur Außenrelevanz besitzen. Hier kann es mittelbar zu Problemen kommen, mit deren Lösung sich die Verwaltungslehre befassen muß.^{102) 103)}

Zusammenfassend läßt sich aussagen, daß weder Gegenstand noch Fragestellung (Erkenntnisziel) oder Methode des Verwaltungsrechtes und der Verwaltungslehre kongruent sind, daß aber hinsichtlich zahlreicher Teilelemente des Objektbereiches vielfältige Übereinstimmung zu konstatieren ist.¹⁰⁴⁾

Hiervon ausgehend sollen einige wichtige Bereiche der Verwaltungslehre (-wissenschaften) aufgeführt werden, die sich zwar in erster Linie je mit abtrennbaren Problemen befassen,

101) Eichhorn, Wirtschaftswoche 22/1973, S. 38.

102) Rein normativ ist beispielsweise zu entscheiden, ob jemand einen Anspruch auf Erteilen der Baugenehmigung für ein bestimmtes Grundstück hat. Wann aber die Erschließung gesichert ist, das hängt von der Finanzausstattung der Gemeinde und auch davon ab, wie schnell das Tiefbauamt Straßen- und Kanalbaumaßnahmen abwickelt. Wie schnell der Antragsteller seine Baugenehmigung erhält (was für ihn schon aus finanziellen Gründen von entscheidendem Interesse sein kann), das ist u.a. bedingt durch die personelle und organisatorische Situation des Baurechtsamtes und anderer Dienststellen.

103) Schmidt in Grimm, Bd. 1, S. 99. Siehe auch den umfassenden Themenkatalog bei Mayer, Festschrift Forsthoff, S. 254 ff.

104) Die Verschiedenheit der Methoden resultiert auch aus der Verschiedenheit der Aufgaben: vgl. Larenz, JuS

sich nicht selten aber querschnittshaft (matrixartig) kooperativ mit anderen Disziplinen besonderen Komplexen zuwenden, wobei neben die anderen (ebenfalls sozialwissenschaftlich orientierten) Zweige häufig noch die Verwaltungsrechtslehre tritt.^{104a)} Solche Themenkomplexe¹⁰⁵⁾ sind etwa Aufbau- und Ablauforganisation einschließlich Informations- und Kommunikationsorganisation (Struktur- und Prozeßaspekte des Systems Verwaltung); Sachverhaltsermittlung und -aufklärung; Entscheidungsvorbereitung und Entscheidung einschließlich Planung; Aufgaben und Aufgabenkritik der Verwaltung; Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Rentabilität, Produktivität, Effektivität (Effizienz) der Verwaltung; Dienstposten- und Arbeitsplatzbeschreibung sowie -bewertung; Partizipation ("Demokratisierung") nach innen und außen; Staat (Verwaltung) und politische Umwelt; Staat (Verwaltung) und Bürger; Staat (Verwaltung) und Wirtschaft; Staat (Verwaltung) und Raum (z.B. Raumordnung, Regionalplanung); Reform des Dienstrechtes; Mittel der Verwaltung (z.B. automatische/elektronische Datenverarbeitung); Kontrolle der Verwaltung.

Als Einzeldisziplinen der Verwaltungslehre,¹⁰⁶⁾ die sich

1971, 454. - Siehe auch Eichhorn, Festschrift Wolff, S. 40, der den Unterschied zwischen den beiden Disziplinen - wie hier - nicht vom Objekt her, wohl aber in der Problemstellung sieht, was mit der hier vertretenen Auffassung nicht ganz übereinstimmt.

104a) Battis, Die Verwaltung 1975, 427, hält es - in Anlehnung an Opp - für eine der wichtigen Funktionen einer juristischen Verwaltungslehre, die Juristen für Teamarbeit mit Sozialwissenschaftlern zu befähigen.

105) Vgl. Fußnote 103.

106) Nach Eichhorn, Wirtschaftswoche 22/ 1973, S. 38, gliedert sich "das Gesamtgebiet der Verwaltungslehre... in eine juristische, politologische, soziologische und ökonomische Verwaltungslehre bzw. Verwaltungswissenschaft". In Fußn. 6 nennt er als weitere denkbare Teildisziplinen historische, pädagogische oder psychologische Verwaltungslehre. Ich halte es für problematisch, von einer juristischen Verwaltungslehre zu sprechen, weil dies den Eindruck vermitteln könnte, als ließen sich die normativen Elemente zugunsten anderer Sichtweisen nach Belieben einfach ausblenden. Besser wäre es, von den juristischen (und

isoliert oder koordinativ-kooperativ mit diesen Themen beschäftigt, kommen in Betracht:¹⁰⁷⁾ Volks- und Betriebswirtschaftslehre, Finanzwissenschaft; Politologie, Soziologie (insbesondere Organisationssoziologie); Psychologie (insbesondere Sozialpsychologie); Informations- und Kommunikationswissenschaft einschließlich Kybernetik; Geschichte; Technik einschließlich Städtebau und Architektur.

Abschließend ist noch kurz auf den Einwand einzugehen, die Verwaltungslehre (Verwaltungswissenschaft) sei, auch personell, zu rechtswissenschaftlich ausgerichtet (siehe hierzu bereits Fußnote 106).¹⁰⁸⁾ Mir scheint indessen, daß bei neueren verwaltungswissenschaftlichen Arbeiten mitunter eher ein Defizit an rechtswissenschaftlichen Überlegungen festzustellen ist.¹⁰⁹⁾ Schmidt betont daher zu Recht die

den weiteren) Aspekten der Verwaltungslehre zu sprechen. Hier wäre man freilich wieder bei dem eingangs dieses Unterabschnittes bereits angeschnittenen Problem der Begriffsbildung und -differenzierung angelangt.

- 107) Gleichsam vor die Klammer zu ziehen sind u.a. die Verwaltungsforschung (ähnlich der Rechtstatsachenforschung) und - hiermit verwandt - die Hilfe bei der Ausfüllung, Umorientierung oder auch Neugewinnung rechtsdogmatischer Begriffe, wobei vor allem - freilich nicht allein - an unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessenskategorien zu denken ist: hierzu Battis, Die Verwaltung 1975, 424 f. 426.
- 108) Dammann in Grimm, S. 107, spricht von fachimperialistischen Anstrengungen der Juristen, die Verwaltungswissenschaft zu annektieren und - auf Seite 108 - von den listigen Versuchen, die Verwaltungswissenschaft der Rechtswissenschaft einzuverleiben. - In ähnlichem Sinne auch Breitenstein, SKV 1974, 41. Mayer, Festschrift Forsthoff, S. 246 f., begrüßt hingegen das starke Engagement der Juristen in der Verwaltungslehre als erfreulich.
- 109) Als Belege hierfür seien die Monographien von Baars (Strukturmodelle), Kübler (Organisation und Führung in Behörden) und Kube (Den Bürger überzeugen) sowie Teile des Grundrisses von Joerger/Geppert genannt. Auch bei Laux (Führung von Führungsorganisation) zeigen sich außer einigen (im rechtswissenschaftlichen Sinne) positiven Ansätzen derartige Schwachstellen.

Notwendigkeit eines Vorranges des Verwaltungsrechts,¹¹⁰⁾ was selbstverständlich für die Ausbildung der zukünftigen Verwaltungsbeamten nicht ohne Beachtung bleiben darf. Das meinen auch Dillkofer/Kuhlmann, wenn sie für die Curriculumkonstruktion die durch die Legalstruktur bedingte Fremdbestimmtheit der öffentlichen Verwaltung und, daraus resultierend, ihren stärker normierten Handlungsspielraum zu bedenken geben.¹¹¹⁾

110) Schmidt in Grimm, Bd. 1, S. 89. In diesem Sinne - wenn auch abgeschwächt - dürfte gleichfalls Eichhorn, Wirtschaftswoche 22/1973, S. 38, zu verstehen sein, wenn er "die Ignoranz der meisten Ökonomen in Sachen öffentlicher Verwaltung" beklagt. Etwas ganz anderes ist es, ob es innerhalb der Wissenschaften, die sich mit dem Erkenntnisobjekt "Verwaltung" beschäftigen, eine - personelle oder methodologische - Dominanz geben sollte: hierzu auch Battis, Die Verwaltung 1975, 417 ff. (423 f.). Vorrang des (Verwaltungs-)Rechts im hier vertretenen Sinne bedeutet vielmehr, daß verwaltungswissenschaftlichen Fragestellungen ohne Bezug zu oder ohne Absicherung gegenüber den normativen Daten, insbesondere den Verfassungsrechtssätzen, die praktische Relevanz fehlt. Gerade im Hinblick auf die Verfassungsnormen gilt das auch in nicht unerheblichem Umfange für (verwaltungsrechts-)politische Diskussionen.

111) Dillkofer/Kuhlmann in Ellwein/Zoll, S. 75. - Selbst der gegenüber der Jurisprudenz eher skeptisch eingestellte Systemtheoretiker (und Soziologe) Luhmann warnt davor, "die Bedeutung des Rechts selbst (und damit auch der Rechtswissenschaft) für die Verwaltung zu unterschätzen": vgl. Luhmann, Theorie, S. 62.

Schlußbemerkungen und Zusammenfassung:

1. Die Ausbildung der Beamten (des allgemeinen Verwaltungsdienstes) bestimmt gegenwärtig regelmäßig (zumindest) ihre (erstmalige) Zuordnung zu einer Laufbahn und Laufbahngruppe. Hierbei hängt die Einstufung allerdings nicht von der Vermittlung (bzw. Beherrschung) bestimmter Lerninhalte ab, sondern von der Art der Ausbildung. Freilich besteht zwischen den ausbildungsorganisatorischen Gegebenheiten (z.B. Universitäts-, Fachhochschul- oder Fachschulausbildung) und den didaktischen Entscheidungen ein enger Zusammenhang. Aus diesem Grunde kommt schon jetzt, also bereits vor beabsichtigten Neuregelungen des Laufbahnwesens, den Fragen der Ausbildungsinhalte besonderes Gewicht zu. Betrachtet man die Problematik der Lernziele und -inhalte einmal allein aus dem Blickwinkel der Effizienz der Verwaltung, so ist die Bedeutung der Ausbildung (-sinhalte) auch unabhängig von ihren möglichen Organisationsformen evident.
2. Ausbildung steht im Spannungsfeld mehrerer Bezugsebenen und Einflußfaktoren. Diese stellen einen komplexen Implikationszusammenhang dar. Es ist methodisch vertretbar, in diese Faktorenkomplexion von einer Stelle aus einzudringen, also auch von den Lerninhalten her. Diese sind nicht nur Resultate anderer (Ausbildungs-)Bedingungen, sondern gleichzeitig innerhalb des Geflechtes Kausalfaktoren für andere Elemente des Systems.
3. Didaktik im hier verstandenen Sinne befaßt sich mit Lerninhalten, ihrer Auswahl, Gewichtung und Sequentierung. Lerninhalte dienen dazu, Lernziele zu erreichen. Eine Differenzierung zwischen Lernzielen und Lerninhalten ist allerdings häufig überflüssig; mitunter stößt sie auf erhebliche sachliche und sprachliche Schwierigkeiten.

Bei der Ausbildung in rechtswissenschaftlichen Fächern kommt der gegenständlich-inhaltlichen Komponente Vorrang zu, da hier den Lernzielen nicht beliebige Lerninhalte zugeordnet werden können.

4. Ausbildungsinhalte (und -ziele) werden von den gesellschaftlichen Bedingungen und den allgemeinen Bedingungen der Berufswelt geprägt. Sie hängen ferner in entscheidendem Maße von dem (späteren) Berufsbild des Auszubildenden und integrierend von den wissenschaftsimmanenten Merkmalen der beteiligten Disziplinen ab. Gesellschaftliche, berufs- weltbezogene, berufsspezifische und fachwissenschaftliche Faktoren lassen sich häufig nicht exakt isolieren. Das gilt ganz besonders bei der Ausbildung zum Verwaltungsbeamten.
5. In der Pädagogik sind Bemühungen anzutreffen, Lernziele hierarchisch zu ordnen. Bekannt sind vor allem die Versuche, Lernziel-Taxonomien zu erarbeiten, in denen beispielsweise zwischen kognitiven, affektiven und psychomotorischen Lernzielen unterschieden und für jede Lernzielart ein stufenweise fortschreitender Aufbau zu immer komplexeren (angestrebten) Lernverhaltensweisen konstruiert wird.

Der heuristische Wert solcher Unternehmungen ist unverkennbar, da an die Stelle einer mehr oder weniger losen und zufälligen Anhäufung von Lernzielen eine überschaubare Ordnung tritt. Damit wird auch die Zusammenstellung der zugeordneten Lerninhalte transparenter und einsichtiger. Indessen darf die Bedeutung solcher Taxonomien nicht überschätzt werden. Einmal ist eine Scheidung zwischen Lernzielarten häufig nicht sinnvoll. Das gilt besonders für solch schwierige und differenzierte Bereiche wie das Recht. Damit geht einher, daß sich allgemeine und formale Lernziele schlecht in das Schema "kognitive - affektive Lernziele" integrieren lassen. Schließlich tritt bei

Lernziel-Taxonomien das inhaltlich-gegenständliche Moment als zweitrangig in den Hintergrund, was bei Disziplinen wie Recht auf Kosten des Fachwissenschaftlichen geht.

6. Eine wichtige Bezugsebene didaktischer Entscheidungen ist das (spätere) Berufsbild (Tätigkeitsfeld) des Lernenden. Der Beamte des gehobenen (allgemeinen) Verwaltungsdienstes ist Angehöriger eines juristischen Berufes. Von dort her wird sein Berufsbild geformt. Es wird ferner - allgemein - beeinflusst von der Stellung der Verwaltung innerhalb des Staates und dessen Aufgaben (Zwecke, Ziele) sowie - spezifisch - von der Art der Verwaltung, in der der Lernende tätig werden soll. Darüber hinaus wird sein Berufsbild mitgestaltet durch die Position, die die gehobene Laufbahn im Verhältnis zum mittleren und zum höheren Dienst einnimmt.

Eine Konkretisierung des Berufsbildes des gehobenen Verwaltungsbeamten und die Deduktion von Daten hieraus für die Ausbildung ist schwierig. Es fehlt schon verlässliches Faktenwissen über die gegenwärtige Situation. Die Gewinnung prognostischer Indikatoren, etwa hinsichtlich der Entwicklung der Staatsaufgaben, ist weitgehend auf Spekulation angewiesen. Außerdem ist gerade zur Zeit die Stellung des gehobenen Verwaltungsdienstes im (Laufbahn-) Gefüge der Verwaltungshierarchie strittig und ungeklärt. Daher ist das Berufsbild diffus und schwer faßbar. Es muß offen bleiben, um eine vorzeitige Festschreibung des Ist-Zustandes zu vermeiden.

7. Gerade bei juristischen Berufen, also auch beim Beamten des gehobenen Verwaltungsdienstes, wird ein Dilemma sichtbar: Angesichts der Stoffmassen ist eine Reduzierung der zu erlernenden Wissensfülle unerläßlich. Das beschwört die Gefahr eines beschränkten Spezialistentums herauf, wodurch dem Ausgebildeten die notwendige und erwünschte Mobilität

fehlt, die ihn zu vielseitiger Verwendbarkeit befähigen soll. Vielseitige Verwendbarkeit des einzelnen erlaubt ihm die laufend gebotene Anpassung an veränderte Umweltbedingungen damit soll auch die Effizienz des Systems Verwaltung stabilisiert oder gesteigert werden. Da Ausbildungszeiten in vernünftigen und auch finanziell vertretbaren Grenzen gehalten werden müssen, drängt sich als Ausweg hieraus - neben der im späteren Berufsleben zu absolvierenden Weiter- und Fortbildung - die Förderung solcher Eigenschaften auf, die den Lernenden geistig beweglich und anpassungsfähig sowie lernbereit und lernfähig machen. Hierauf ist bei der Auswahl der Lerninhalte Rücksicht zu nehmen. Dabei müssen solche Inhalte Vorrang genießen, die Lernstrategien, im Rechtsbereich also vornehmlich (juristische) Methodik, vermitteln und die Typisches, Strukturelles, Generelles, Repräsentatives, Exemplarisches sichtbar machen. Hierbei handelt es sich demnach in erster Linie um solche Ausbildungsinhalte, die einen Transfer-effekt bewirken. Es darf aber die Besorgnis nicht gering geachtet werden, daß hierunter Einblick und Durchblick in das Gesamtsystem Recht leiden können. Das macht neben punktueller Stoffvertiefung eine systematische Befassung notwendig.

8. Als Idealzustand wäre die Erarbeitung einer allgemeinen und umfassenden Rechtsdidaktik erstrebenswert. Ein solches Unterfangen muß jedoch schon an dem Volumen der Materie Recht scheitern. Selbst wenn es möglich wäre, gemeinsame Grundstrukturen aus den drei großen Rechtsgebieten Öffentliches Recht (Verwaltungsrecht), Bürgerliches Recht und Strafrecht zu destillieren, so bleibe es unverzichtbar, einen systematischen Überblick zu vermitteln. Das aber würde den Bogen einer umfassenden Rechtsdidaktik zu weit spannen.

Hingegen wäre es aus pädagogischer Sicht sinnvoll, eine allgemeine Rechtsdidaktik, die sich auf gemeinsame Dogmen und die Methodik beziehe, zu erarbeiten. Indessen erlaubt der gegenwärtige Stand der rechtswissenschaftlichen Forschung noch nicht die Konstruktion einer auf gemeinsamen Dogmen aufgebauten Rechtsdidaktik. Ähnlich, wenn auch vergleichsweise besser, ist es im Hinblick auf die Methodik. Im übrigen wäre auch hier das Problem der notwendigen Vermittlung enzyklopädisch-systematischer Kenntnisse ungeklärt.

9. Eine Didaktik des Verwaltungsrechts hat mehreren Anforderungen zu genügen: Sie muß die strukturellen Aspekte des Verwaltungsrechts erfassen, sie darf die methodischen Fragen nicht vernachlässigen und sie hat darauf Bedacht zu nehmen, daß es neben den allgemeinen Lehren (allgemeines Verwaltungsrecht) eine Vielzahl spezieller Stoffgebiete (das besondere Verwaltungsrecht) gibt, die die eigentliche Materie des Verwaltungsrechts ausmachen. Schon der letzte Gesichtspunkt erhellt, daß Verwaltungsrecht allein von den allgemeinen Lehren her weder erfaßbar noch erklärbar ist. Eine Vermittlung nur der allgemeinen Lehren wäre die Darstellung des Gerüsts ohne die Substanz, die erst zusammengekommen das Gesamtbild ergeben. Aus diesem Grunde kann das besondere Verwaltungsrecht ebensowenig ohne die allgemeinen Lehren verständlich gemacht werden.

Es liegt daher nahe, im Unterricht das allgemeine und das besondere Verwaltungsrecht mit einem relativ geringen zeitlichen Vorsprung der allgemeinen Lehren nebeneinander beginnen und laufen zu lassen. Die zeitliche Verschiebung zugunsten der allgemeinen Lehren beruht darauf, daß zunächst mit der Behandlung des (verwaltungsrechtlichen) Dogmen- und Methodenwissens und - damit zusammenhängend - mit der Technik der Fallbearbeitung eingesetzt wird (Abschnitte 8.2.1. und 6.3.5.). Hieran schließt sich eine

Einführung in die öffentliche Verwaltung (8.2.2.1.) und in die Verwaltungsorganisation (8.2.2.2.) an. Nunmehr können die weiteren Gebiete des allgemeinen Verwaltungsrechts folgen; gleichzeitig beginnt die Vermittlung des besonderen Verwaltungsrechts. Während beim allgemeinen Verwaltungsrecht die hier vorgeschlagene Reihenfolge (8.2.1. - 8.2.8.) eingehalten werden sollte, sind die in dieser Arbeit gebildeten Felder des besonderen Verwaltungsrechts (8.3.1. - 8.3.8.) im Hinblick auf ihre Sequentierung weitgehend austauschbar.

10. Eine didaktische Gesamtkonzeption für die Ausbildung der Beamten des gehobenen Verwaltungsdienstes hat zu berücksichtigen, daß die Lernziele und -inhalte nicht allein dem Verwaltungsrecht entnommen werden. Das ist sowohl ein Problem der Belastbarkeit der Lernenden wie eine Frage nach den Grund- und Gesamtzielen der Ausbildung. Darüber hinaus hängt die Effizienz der Ausbildung nicht zuletzt davon ab, daß der Bezug und die Ausgrenzung zu den Nachbarfächern (des Verwaltungsrechts) offengelegt und vermittelt werden.

L e b e n s l a u f

Hans B l a s i u s

geboren am 24.4.1938 in Trier

als Sohn des Kaufmanns Hans Blasius

und seiner Ehefrau Martha, geb. Schneider

1945-1949	Volksschulbesuch in Trier
1949-1955	Besuch des Hindenburg-Gymnasiums in Trier
1965	Hochschulreifesonderprüfung in Düsseldorf
1955-1965	Beamter im gehobenen Dienst der Kommunalverwaltung
1965-1969	Studium der Rechtswissenschaften an der Universität des Saarlandes in Saarbrücken
1969	Erste juristische Staatsprüfung in Saarbrücken
1969-1972	Rechtsreferendar in Rheinland-Pfalz
1972	Zweite juristische Staatsprüfung in Koblenz
1972-1973	Regierungsrat bei der Bezirksregierung Trier
seit 1973	Dozent an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Stuttgart

